

**Der Begriff
„Richtlinien der Politik“
im Sinne des Artikels 65 des Bonner Grundgesetzes**

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Rechte durch die Rechts- und Staats-
wissenschaftliche Fakultät der Westfälischen
Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von

Helmut Liedtke

aus Kankehmen Ostpr.

1962



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555417_0026

**Der Begriff
„Richtlinien der Politik“
im Sinne des Artikels 65 des Bonner Grundgesetzes**

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Rechte durch die Rechts- und Staats-
wissenschaftliche Fakultät der Westfälischen
Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von

Helmut Liedtke

aus Kaukehmen Ostpr.



1. Berichterstatter: Prof. Dr. Klein
2. Berichterstatter: Prof. Dr. Scupin
3. Dekan: Prof. Dr. Schelsky
4. Tag der mündlichen Prüfung: 15. Dezember 1962

Druck und Einband:

Rudolf Stehle, Düsseldorf, Klosterstr. 114
Telefon 35 03 73

Meinem Lehrer
Friedrich Klein

I

I n h a l t

	<u>Seite</u>
<u>Einleitung</u>	
Die methodologischen Voraussetzungen bei der Bestimmung des Begriffes "Richtlinien der Politik"	1
<u>Hauptteil</u>	
Bestimmung des Begriffes "Richtlinien der "Politik" im Sinne des Art. 65 des Bonner Grundgesetzes	5
<u>Erster Abschnitt</u>	
Die Elemente des Begriffes "Richtlinien der Politik" aus dem Begriff "Politik" im Sinne des Art. 65 GG	5
<u>§ 1</u>	
Der Rechtsbegriff "Politik" im Sinne des Art. 65 GG als Inhalt und Grenze einer rechtlich bestimmten Zuständigkeit	5
<u>A</u>	
Der Inhalt des Begriffes "Politik" im Sinne des Art. 65 GG	5
<u>B</u>	
Die Grenze des Begriffes "Politik" im Sinne des Art. 65 GG	7
I. Das Verhältnis der Bereiche "Politik" (im Sinne des Art. 65 GG) und Herrschaft im Rahmen der Zuständigkeiten der Bundesregierung, des Bundeskanzlers und der Bundesminister nach dem Grundgesetz	7
1. Die Akte der Herrschaft gegenüber dem Bürger	14
a) Rechtsverordnungen	14
b) Eingriffsverwaltung	17

II

	<u>Seite</u>
2. Sonstige Akte der Herrschaft	19
a) Die Bundesaufsicht	19
Art. 84 GG	19
Art. 85 GG	20
Art. 37 GG	21
b) Allgemeine Verwaltungsvorschriften	21
c) Die Regelung der einheitlichen Ausbildung der Beamten und Angestellten nach Art. 85 Abs. 2 Satz 2 GG	24
d) Die Leitung der bundeseigenen Verwaltung durch die Bundesminister	26
II. Die rechtlichen Bindungen der "politischen" Entscheidungen im Sinne der Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG	33
1. Bindung an das Prinzip materieller Rechtsstaatlichkeit	33
2. Bindung an das Gemeinwohl	34
3. Bindung an die Sozialstaatsklausel	34
4. Rechtspflicht zu bundesfreundlichem Verhalten	35
5. Das Wiedervereinigungsgebot	36
 <u>§ 2</u>	
Abgrenzbarkeit ausschließlicher Zuständigkeitsbereiche von Kanzler und Minister mittels einer Bestimmung des Begriffes "Richtlinien der Politik"?	38
 <u>A</u>	
Der Begriff "Norm" und der Begriff "Richtlinien der Politik"	39
I. Der formal-logische Unterschied zwischen Normen und Richtlinien der Politik	40

III

Seite

II. Der Unterschied in der Geltungsintensität von Normen und Richtlinien der Politik	43
--	----

B

Die Begriffe "policy determination" und "policy execution" im Amerikanischen	45
--	----

C

Richtlinienbestimmung als politische Zielsetzung	47
--	----

I. Die Unterscheidung von Oberziel und Unterziel	48
--	----

II. Die Unterscheidung von Fernziel und Nahziel	50
---	----

III. Die Bedeutung von "Normen" innerhalb politischer Zielsetzung	52
---	----

IV. Unmöglichkeit der Abgrenzung ausschließlicher Zuständigkeitsbereiche von Kanzler und Minister	54
---	----

Zweiter Abschnitt

Die Elemente des Begriffes "Richtlinien der Politik" aus der Regelung des Verhältnisses von Bundeskanzler und Bundesminister im Grundgesetz	55
---	----

§ 3

Die Eigenart der Zuständigkeit des Kanzlers	56
---	----

A

Der Kanzler als Politiker	56
---------------------------	----

B

Richtlinienbestimmung als politische Aktion	57
---	----

§ 4

Die Zuständigkeitsbereiche von Kanzler und Minister in der Regierung	60
--	----

IV

	<u>Seite</u>
<u>A</u>	
Die Selbständigkeit des Ministers	60
<u>B</u>	
Das Ermessen des Kanzlers	63
<u>C</u>	
Die Aufsicht des Kanzlers	68
<u>D</u>	
Die Pflicht des Kanzlers und der Minister zur Zusammenarbeit	70
<u>§ 5</u>	
Konflikte zwischen Kanzler und Ministern und ihre Austragung	71
<u>A</u>	
Das Entlassungsvorschlagsrecht des Kanz- lers nach Art. 64 Abs. 1 GG	72
<u>B</u>	
Zulässigkeit eines Verfassungsstreit- verfahrens?	76
<u>Schluß</u>	
Ergebnisse der Erörterungen	81

Abkürzungen

(Siehe auch Literaturverzeichnis)

AdR	Archiv des öffentlichen Rechts Tübingen
AO	Reichsabgabenordnung vom 22. Mai 1931 (RGBl I/161)
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag vom 23. Februar 1961 (GMBI S. 137)
BayBgmstr	Der Bayerische Bürgermeister München
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter München
BBG	Bundesbeamtengesetz vom 14. Juli 1953 (BGBl I/551) in der Fassung vom 1. Oktober 1961 (BGBl I/1802)
BDG	Bundesdisziplinarordnung Anlage zum Gesetz zur Änderung und Er- gänzung des Dienststrafrechts vom 28. November 1952 (BGBl I/761)
BFH	Bundesfinanzhof
BGBI I	Bundesgesetzblatt Teil I Bonn, Köln
BK	Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar) herausgegeben von Bodo Dennewitz u.a. Hamburg 1950 ff
BStBl	Bundessteuerblatt Bonn
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsge- richts Tübingen
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951 (BGBl I/243)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungs- gerichts Berlin

Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung Stuttgart, Köln
DRZ	Deutsche Rechts-Zeitschrift Tübingen
DV	Deutsche Verwaltung Hamburg
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt Köln, Berlin
GeschOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 11. Mai 1951 (GMB1 S. 137)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland - Bonner Grundgesetz - vom 23. Mai 1949 (BGBl S. 1)
GMB1	Gemeinsames Ministerialblatt Berlin, Bonn
GS NW	Sammlung des bereinigten Landesrechts Nordrhein-Westfalen Sonderband des GVBl NW
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
HdbchDStR I, II	Handbuch des Deutschen Staatsrechts herausgegeben von Gerhard Anschütz und Richard Thoma Tübingen Band I 1930, Band II 1932
JbchöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart Tübingen
JZ	Juristenzeitung Tübingen
MB1	Ministerialblatt
NF	Neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift München, Berlin
NW	Nordrhein-Westfalen
OVG	Oberverwaltungsgericht

RGBl I, II	Reichsgesetzblatt Teil I, Teil II Berlin
R-St-W I,II,III,IV	Recht - Staat - Wirtschaft Bände I und II Stuttgart, Köln 1949, 1950 Bände III und IV Düsseldorf 1951, 1953
SMB1 NW	Sammlung des bereinigten Ministerial- blattes Nordrhein-Westfalen Düsseldorf
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Berlin, (Leipzig)
WRV	Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 (RGBl S. 1383)
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht Stuttgart, Köln
ZgesStW	Zeitschrift für die gesamte Staats- wissenschaft Tübingen

Literatur

- Anschütz Gerhard Reichsaufsicht und Reichsexekution
in: HdbchDStR I/363 ff
- Die Verfassung des Deutschen Reichs
Kommentar 14. Auflage
Berlin 1933
(VerfKomm)
- Apelt Willibalt Geschichte der Weimarer Verfassung
München 1946
- Appleby Paul H. Policy and Administration
University of Alabama Press 1949
- Aristoteles Politik
Übersetzung von Eug. Rolfes
Leipzig 1923
- Bachof Otto Die richterliche Kontrollfunktion
im westdeutschen Verfassungsgefüge
in: Festschrift für Hans Huber
Berlin 1961 S. 26 ff
- Verwaltungsakt und innerdienstliche
Weisung
in: Festschrift für Wilhelm Laforet
München 1952 S. 285 ff
ergänzend ders. in JZ 1956/35 f
Anm. zum Urteil des BVerwG vom
27.6.1955
- Ballerstedt Gustav Bundesangestelltentarifvertrag
München 1961
- Bassow Ferdinand Der Reichskanzler der neuen Reichs-
verfassung vom 11. August 1919
Diss. Köln 1922
- B ehneke Kurt Bundesdisziplinarordnung
Stuttgart, Köln 1954
- Bettermann Karl August Grundfragen des Preisrechts für
Mieten und Pachten
Tübingen 1952
- Blachly Frederick F.-
Oatman M.E. The Government and Administration
of Germany
Baltimore Maryland 1928

- Bluntschli "Deutsche Statslehre"
2. Auflage
Nördlingen 1880

Politik als Wissenschaft
Stuttgart 1876
- Böckenförde Ernst-
Wolfgang Gesetz und gesetzgebende Gewalt
Berlin 1958
- Bonner Kommentar Kommentar zum Bonner Grundgesetz
herausgegeben von Bodo Dennewitz
u.a.
Hamburg 1950 ff
- Bredt Johann Viktor Der Geist der Deutschen Reichs-
verfassung
Berlin 1924
- Brohm Winfried Rechtsschutz im Bauplanungsrecht
Stuttgart 1959
- v. Brünneck Wiltraut Können Rechtsverordnungen, zu deren
Erlaß ein Bundesminister ermächtigt
ist, von der Bundesregierung erlas-
sen werden?
in: DÖV 1951/257 ff
- Brunner Otto Land und Herrschaft
4. Auflage
Wien, Wiesbaden 1959
- Bühler Ottmar Die Reichsverfassung vom 11. August
1919
3. Auflage
Leipzig, Berlin 1929
- Bullinger Martin Der Anwendungsbereich der Bundes-
aufsicht
in: AöR 83/279 ff
- van Calker Fritz Einführung in die Politik
München, Berlin, Leipzig 1927
- Clemens-Scheuring-
Steingen-Görner-Opalke Kommentar zum Bundesangestellten-
tarifvertrag
Stuttgart 1961
mit Ergänzungsband
- Conradi Joseph Die staatsrechtliche Stellung des
Reichskanzlers nach der neuen Reichs-
verfassung vom 11. August 1919
Diss. Köln 1922
- Distel Josef Bundeslaufbahnverordnung
Köln-Deutz 1957

- Draht Martin Die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit
in: VVDStRL 9/17 ff
- Dreher Eduard Das parlamentarische System des Bonner Grundgesetzes im Vergleich zur Weimarer Verfassung
in: NJW 1950/130 ff
- Engisch Karl Der rechtsfreie Raum
in: ZgesStW 108/385 ff
- Eschenburg Theodor Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit
in: DÖV 1954/193 ff
- Staat und Gesellschaft in Deutschland
3. Auflage (4. Auflage Stuttgart)
Stuttgart 1958 (1960 unverändert)
(Staat und Gesellschaft)
- Eyermann-Fröhler Verwaltungsgerichtsordnung
München, Berlin 1960
- Fechner Erich Freiheit und Zwang im sozialen Rechtsstaat
Tübingen 1953
- Ferguson-McHenry The American System of Government
Fourth Impression
New Y ork and London 1947
- Finer Herman The Theory and Practice of Modern Government
abridged one-volume edition
London
- Finger August Das Staatsrecht des Deutschen Reichs
Stuttgart 1923
- Fischbach Oscar Georg Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums
in: DVBl 1951/99 ff
- Beamtenrecht und öffentliches Dienstrecht
in: DVBl 1951/524 ff
- Zur Neugestaltung des Beamtenrechts
in: DÖV 1951/453 ff
- Fleiner Fritz Politik als Wissenschaft
Zürich 1917

- Flume Werner Die Billigkeitsmaßnahmen des § 131
AO nach neuem Recht
in: Steuerberater-Jahrbuch
Köln 1953/54 S. 81 ff
- Forsthoff Ernst Über Maßnahmegesetze
in: Gedächtnisschrift für Walter
Jellinek
München 1955 S. 221 ff
- Lehrbuch des Verwaltungsrechts
Allgemeiner Teil
8. Auflage
München, Berlin 1961
(VerwR I)
- Verfassungsprobleme des Sozialstaats
Münster/Westf. 1954
- Friauf Karl Heinrich Grenzen der politischen Entschlie-
bungsfreiheit des Bundeskanzlers
und der Bundesminister
in: Festgabe für Heinrich Herrfahrdt
Marburg 1961 S. 45 ff
- Friedrich Carl J. Der Verfassungsstaat der Neuzeit
Berlin, Göttingen, Heidelberg 1953
- Friedrichs Karl Der Allgemeine Teil des Rechts
Berlin, Leipzig 1927
- Friesenhahn Ernst Die rechtsstaatlichen Grundlagen
des Verwaltungsrechts
in: R-St-W II/239 ff
- Parlament und Regierung im modernen
Staat
in: VVDStRL 16/9 ff
- Füßlein Rudolf Werner Entstehungsgeschichte der Artikel
des Grundgesetzes
Abschnitt VI
Die Bundesregierung
in: JbchöR NF 1/422 ff
- Der überregionale Verwaltungsakt
in: DVBl 1951/33 ff
- Gebhard Ludwig Handkommentar zur Verfassung des
Deutschen Reichs
München, Berlin, Leipzig 1932
- Geiger W. Das Bund-Länder-Verhältnis in der
Rechtsprechung des Bundesverfassungs-
gerichts
in: BayVBl 1957/301 ff, 337 ff

- Geller - Kleinrahm Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen
Göttingen 1950
- v.Gerber Carl Friedrich Grundzüge des deutschen Staatsrechts
3. Auflage
Leipzig 1880
- Gerber Hans Die Sozialstaatsklausel des
Grundgesetzes
in: AöR 81/1 ff
- Gierke Otto Das Wesen der menschlichen Verbände
Leipzig 1902
- Giese-Schunck Grundgesetz für die Bundesrepublik
Deutschland
5. Auflage
Frankfurt a.M. 1960
- Giese Friedrich Grundriß des Reichsstaatsrechts
5. Auflage
Bonn 1930
(Grundriß)
- Die Verfassung des Deutschen Reiches
8. Auflage
Berlin 1931
(VerfKomm)
- Glum Friedrich Kritische Bemerkungen zu Art. 63, 67,
68, 81 des Bonner Grundgesetzes
in: Festgabe für Erich Kaufmann
Stuttgart, Köln 1950 S. 47 ff
- Das parlamentarische Regierungssystem
in Deutschland, Großbritannien und
Frankreich
München und Berlin 1950
(Regierungssystem)
- Die staatsrechtliche Stellung der
Reichsregierung sowie des Reichs-
kanzlers und des Reichsfinanzmini-
sters in der Reichsregierung
Berlin 1925
(Reichsregierung)
- Glunzler Wilhelm Theorie der Politik
München, Leipzig 1939
- Gossel Karl Die staatsrechtliche Stellung des
Reichskanzlers nach der Verfassung
vom 11. August 1919
Diss. Würzburg 1921

- Grabendorff Walter: Zum Bundesbeamtengesetz
in: DÖV 1953/722 ff
- Grabowsky Adolf Politik
Berlin, Wien 1932
- Politik im Grundriß
Freiburg i.Br., Frankfurt a.M. 1952
- Grewe Wilhelm Zum Begriff der politischen Partei
in: Festgabe für Erich Kaufmann
Stuttgart, Köln 1950 S. 65 ff
- Die verfassungsrechtlichen Grundlagen
der Bundesrepublik Deutschland
in: DRZ 1949
I. Das Besatzungsstatut S. 265 ff
II. Das Grundgesetz S. 313 ff,
349 ff, 392 ff
- Häußling Josef "Integration"
in: Staatslexikon der Görres-Ge-
sellschaft
Freiburg 1959 Spalte 341 ff
- Hall - Sikes - American National Government: Law
Stoner - Wormuth and Practice
New York 1949
- Hamann Andreas Das Grundgesetz
2. Auflage
Neuwied, Berlin 1961
- Hamel Walter Das Wesen des Staatsgebietes
Berlin 1933
- Hatschek Julius Das Reichsstaatsrecht
Berlin 1923
- Heckel Johannes Die Budgetverabschiedung, insbeson-
dere die Rechte und Pflichten des
Reichstags
in: Anschütz-Thoma HdchDStR II/392 ff
- Staats-, Verwaltungs- und Kirchen-
recht im Dritten Reich
in: Berichte über die Lage und das
Studium des öffentlichen Rechts
Hamburg 1935 S. 9 ff
- Helfritz Hans Allgemeines Staatsrecht
5. Auflage
Albert Nauck & Co. 1949

- Heller Hermann Der Begriff des Gesetzes in der
Reichsverfassung
in: VVDStRL 4/98 ff

Staatslehre
Leiden 1934
- Hintzen Hans Ausbildungs- und Prüfungsordnungen
für die Laufbahnen des mittleren und
gehobenen nichttechnischen Dienstes
in den Gemeinden und Gemeindeverbän-
den des Landes Nordrhein-Westfalen
vom 21. März 1961
Stuttgart, Köln 1962
- v. Holtzendorff Franz "Die Principien der Politik"
2. Auflage
Berlin 1879
- Huber Ernst Rudolf Der Streit um das Wirtschaftsver-
fassungsrecht
in: DÖV 1956/97 ff, 135 ff, 172 ff,
200 ff
- Huber Hans Niedergang des Rechts und Krise des
Rechtsstaates
in: Festgabe für Zaccaria Giacometti
Zürich 1953 S. 59 ff
- Huber Rudolf Die Verfassung des Freistaats
Preußen vom 30. November 1920
Mannheim, Berlin, Leipzig 1921
- Hubrich Eduard Das demokratische Verfassungsrecht
des deutschen Reiches
Greifswald 1921
- Hueck Alfred Der Sozialstaatsgedanke in der
Rechtsprechung des Bundesarbeitsge-
richts
in: Festschrift für Willibalt Apelt
München, Berlin 1958 S. 57 ff
- Hueck(-Nipperdey) Lehrbuch des Arbeitsrechts
Band 1 von Alfred Hueck
6. Auflage
Berlin, Frankfurt a.M. 1959
(LehrbArbR)
- van Husen Paul Gibt es in der Verwaltungsgerichts-
barkeit justizfreie Hoheitsakte?
in: DVBl 1953/70 ff
- Imboden Max Das Gesetz als Garantie rechtsstaat-
licher Verwaltung
Basel, Stuttgart 1954

- Ipsen Hans Peter
Über das Grundgesetz
Hamburg 1950
Politik und Justiz
Das Problem der justizlosen Hoheits-
akte
Hamburg 1937
- Jacobi Erwin
Die Verwaltungsverordnungen
in: HdbchDStR II/255 ff
- Jahrreiß Hermann
Verfassungsrechtsprechung und
Verfassungsgericht
in: R-St-W IV/203 ff
Das "Wesen" des Rechtsprechens als
Argument des Bundesverfassungsge-
richts in einer sehr umstrittenen
Entscheidung
in: Festschrift für Heinrich Lehmann
Band 1
Berlin, Tübingen, Frankfurt a.M.
S. 62 ff
Die Wesensverschiedenheit der Akte
des Herrschens und das Problem der
Gewaltenteilung
in: Festschrift für Hans Nawiasky
München 1956 S. 119 ff
- Jellinek Georg
Allgemeine Staatslehre
3. Auflage
Berlin 1929
Gesetz und Verordnung
Freiburg 1887
- Jellinek Walter
Verwaltungsrecht
3. Auflage
Offenburg 1948
(VerwR)
- Kaufmann Erich
Die Grenzen der Verfassungsgerichts-
barkeit
in: VVDStRL 9/1 ff
Die Reichsregierung
in: Handbuch der Politik
Band 3
3. Auflage
Berlin, Leipzig 1921 S. 44 ff
- Kehlenbeck Paul
Der Staatspräsident
Hamburg 1955

- Keil Werner Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers der alten und der neuen Reichsverfassung
Diss. Breslau 1924
- Kelsen Hans Allgemeine Staatslehre
Berlin 1925
- Hauptprobleme der Staatsrechtslehre
2. Auflage
Tübingen 1923
- Der Staat als Integration
Wien 1930
- Kerschbaumer Max Die Befugnisse des Ministerpräsidenten nach der Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946 im Vergleich zu denen des Bundeskanzlers nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
Diss. München 1950
- Kjellén Rudolf Der Staat als Lebensform
4. Auflage übertragen von J. Sandmeier
Berlin 1924
- Klein Friedrich Bonner Grundgesetz und Rechtsstaat
in: ZgesStW 106/390 ff
- Bonner Grundgesetz und Wiedervereinigung Deutschlands
in: Gedächtnisschrift für Walter Jellinek
München 1955 S. 119 ff
- Verordnungsermächtigungen nach deutschem Verfassungsrecht (VOErmächtigungen)
Die Übertragung rechtsetzender Gewalt nach deutschem Verfassungsrecht (Übertragung)
in: Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat (Weinheimer Tagung 1951)
Frankfurt a.M. 1952 S. 7 ff, 79 ff
- Kleinertz Günther Die Stellung des Bundeskanzlers nach dem Bonner Grundgesetz
Diss. Heidelberg 1952

Koellreutter Otto

Deutsches Staatsrecht
Stuttgart, Köln 1953
(Staatsrecht)

Staatslehre im Umriß
Göttingen 1955
(Umriß)

Köttgen Arnold

Bundesregierung und Oberste Bundes-
behörden
in: DÖV 1954/4 ff

Der Einfluß des Bundes auf die
deutsche Verwaltung und die Orga-
nisation der bundeseigenen Ver-
waltung
in: JbchöR NF 3/67 ff

Die gegenwärtige Lage der deutschen
Verwaltung
in: DVBl 1957/441 ff

Kopp-Aschendorf

Das neue Laufbahnrecht in Nordrhein-
Westfalen
2. Auflage
Siegburg 1960
Nachtrag 1961

Kratzer Jakob

Die bundesstaatliche Ordnung nach
dem Fernsehurteil
in: BayVBl 1961/133 ff

Über die Zuständigkeit zum Erlaß
allgemeiner Verwaltungsvorschriften
des Bundes
in: DÖV 1952/230 ff
ergänzend DÖV 1953/172 f

Krüger Herbert

Rechtsverordnung und Verwaltungs-
anweisung
in: Festschrift für Rudolf Smend
Göttingen 1952 S. 211 ff

Völkerrecht im Bundesstaat
in: Festgabe für Erich Kaufmann
Stuttgart, Köln 1950 S. 239 ff

Krüger Hildegard

Die Verfassungswidrigkeit der
lex Schörner
in: DVBl 1955/758 ff

Küchenhoff
Günther und Erich

Allgemeine Staatslehre
4. Auflage
Stuttgart 1960

- Laband Paul
Deutsches Reichsstaatsrecht
6. Auflage
Tübingen 1912
- Laforet Wilhelm
Verwaltung und Ausführung der Ge-
setze nach dem Bonner Grundgesetz
in: DÖV 1949/221 ff
- Lechner Hans
Kommentar zum Bundesverfassungsge-
richtsgesetz
München, Berlin 1954
Ergänzungsband 1957

Die Stellung der Länder im Bund
in: BayBgmstr 1949/169 ff
- Lechner - Hülshoff
Parlament und Regierung
2. Auflage
München, Berlin 1958
- Leibholz Gerhard
Die Auflösung der liberalen
Demokratie und das autoritäre
Staatsbild
München 1933

Der Parteienstaat des Bonner
Grundgesetzes
in: R-St-W III/99 ff
- Leisner Walter
La Conception du "politique" selon
la jurisprudence de la cour
constitutionnelle allemande
Paris 1961
- Lenz Helmut
Der Umfang der gerichtlichen Prü-
fungsbefugnis gegenüber Rechts-
handlungen des Regierungsbereichs
in der Verfassungsordnung des
Grundgesetzes
Diss. Marburg 1957
- Loening Hellmuth
Regierungsakt und Verwaltungsge-
richtsbarkeit
in: DVBl 1951/233 ff
- Loewenstein Karl
Verfassungslehre
Übersetzt aus dem Amerikanischen
von Rüdiger Boerner
Tübingen 1959

Political Power and the Governmental
Process
Chicago 1957
(Political Power)

- v. Mangoldt Hermann** Das Bonner Grundgesetz
Kommentar
Berlin, Frankfurt a.M. 1953
(GGKomm)
- Das Verhältnis von Regierung und
Parlament
(Regierung und Parlament)
und
Das Verhältnis von Staatsef und
Regierung
(Staatsef und Regierung)
in: Deutsche Landesreferate zum
dritten Internationalen Kongreß
für Rechtsvergleichung in London
1950
Tübingen 1950 S. 819, S. 834
- v. Mangoldt - Klein** Kommentar zum Grundgesetz
Berlin, Frankfurt a.M.
Band I 1947
1. Lieferung des II. Bandes 1959
2. Lieferung des II. Bandes 1961
- Mannheim Karl** Ideologie und Utopie
2. Auflage
Bonn 1930
- Maunz Theodor** Deutsches Staatsrecht
11. Auflage
München, Berlin 1962
(StaatsR)
- Grundgesetz und Volksbefragungs-
gesetze
in: DÖV 1959/1 ff
- Die Richtlinien der Politik im
Verfassungsrecht
II. Inhalt und Anwendung des
Begriffs
in: BayVBl 1956/260 ff
- Maunz-Dürig** Grundgesetz
Kommentar
Lieferung 1 bis 5
München, Berlin 1961
- Mayer Otto** Deutsches Verwaltungsrecht
1. Band, 3. Auflage
München, Leipzig 1924
(VerwR Band 1)

- Menger Christian-Friedrich
Der Begriff des sozialen Rechtsstaates im Bonner Grundgesetz
Tübingen 1953
(Sozialer Rechtsstaat)
Das Gesetz als Norm und Maßnahme
in: VVDStRL 15/3 ff
Höchststrichterliche Rechtsprechung
zum Verwaltungsrecht
in: VerwArch 51/64 ff
- Menzel Adolf
Beiträge zur Geschichte der
Staatslehre
Wien, Leipzig 1929
- Merk Wilhelm
Kann der Bundestag der Bundesregierung Weisungen erteilen?
in: ZgesStW 1953/705 ff
- Merkel Adolf
Allgemeines Verwaltungsrecht
Wien, Berlin 1927
- Meyer Franz
Der Begriff der Regierung im
Rechtsstaat
(Diss.) Zürich 1948
- Meyer-Anschütz
Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts
7. Auflage
München, Leipzig 1919
- Münch Fritz
Die Bundesregierung
Frankfurt a.M. 1954
- Nawiasky Hans
Allgemeine Rechtslehre als System
der rechtlichen Grundbegriffe
2. Auflage
Einsiedeln, Zürich, Köln 1948
Allgemeine Staatslehre
Einsiedeln, Köln
I Grundlegung 1945
II Staatsgesellschaftslehre
B and I 1952, Band 2 1955
III Staatsrechtslehre 1956
IV Staatsideenlehre 1958
Der Einfluß des Bundespräsidenten
auf Bildung und Bestand der Bundesregierung
in: DÖV 1950/161 ff
Die Grundgedanken des Grundgesetzes
für die Bundesrepublik Deutschland
Stuttgart, Köln 1950
(Grundgedanken)

- Nawiasky Hans
Die Stellung der Regierung im modernen Staat
in: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart Heft 37
Tübingen 1925
(Regierung)
- Die Verpflichtung der Regierung durch Beschlüsse des Landtags nach bayrischem Verfassungsrecht
in: Festschrift für Willibalt Apelt
München, Berlin 1958 S. 137 ff
(Verpflichtung der Regierung)
- Nawiasky - Leusser
Die Verfassung des Freistaates Bayern
München, Berlin 1948
Ergänzungsband München 1953
- Nipperdey Hans Carl
Unzulässigkeit von Höchstlöhnen in Tarifverträgen und Tarifordnungen der öffentlichen Hand
in: Festschrift für Wilhelm Herschel
Stuttgart 1955 S. 9 ff
- Otto W.
Der Beamte als Träger der Staatshoheit
in: ZBR 1956/233 ff
- Partsch Karl Josef
Parlament und Regierung im modernen Staat
in: VVDStRL 16/74 ff
- Peters Hans
Lehrbuch der Verwaltung
Berlin, Göttingen, Heidelberg 1949
(LehrbVerw)
- Die Rechtslage von Rundfunk und Fernsehen nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 28. Februar 1961
Gütersloh 1961
(Rundfunk und Fernsehen)
- Rechtsstaat und Rechtssicherheit
in: R-St-W III/66 ff
- Die Stellung des Bundes in der Kulturverwaltung nach dem Bonner Grundgesetz
in: Festgabe für Erich Kaufmann
Stuttgart, Köln 1950 S. 281 ff
- Verwaltung ohne gesetzliche Ermächtigung?
in: Festschrift für Hans Huber
Bern 1961 S. 207 ff

- Plaum Wolfgang Inkompatibilitätsprobleme bei der
Bildung bzw. Umbildung der Bundes-
regierung
in: DVBl 1958/452 ff
- Die Unzulässigkeit der Personalunion
zwischen den Ämtern des Stellver-
treters des Bundeskanzlers und des
Bundesministers der Finanzen nach
dem Grundgesetz, der Reichshaushalts-
ordnung und der Geschäftsordnung
der Bundesregierung
Diss. Münster 1957
- Poetzsch-Heffter Fritz Handkommentar der Reichsverfassung
3. Auflage
Berlin 1928
(Handkommentar)
- Organisation und Geschäftsformen
der Reichsregierung
in: HdbchDStR I/511 ff
- Rasch E. Die Behörde
in: VerwArch 50/1 ff
- Redeker Konrad Kann gemäß Art. 84 Abs. 2 GG auch
der einzelne Fachminister allgemeine
Verwaltungsvorschriften mit Zustim-
mung des Bundesrats erlassen?
in: DÖV 1952/325 ff
- Römer Curt Bundesdisziplinarordnung
München, Berlin 1954
- Roos Gottfried Der Grundsatz der gesetzmäßigen
Verwaltung und seine Bedeutung für
die Anwendung des Verwaltungsrechts
in: Berner Festgabe für den
Schweizerischen Juristenverein
Bern 1955 S. 117 ff
- Sauer Wilhelm Grundlagen der Gesellschaft
Berlin, Grunewald 1924
- System der Rechts- und Sozialphilo-
sophie
2. Auflage
Basel 1949
- Schack Friedrich Die Verlagerung der Gesetzgebung
im gewaltenteilenden Staat
in: Festschrift für Karl Haff
Innsbruck, Innrain 1950 S. 332 ff

- Schäfer Hans
Bundesaufsicht und Bundeszwang
in: AöR 78/1 ff

Die Bundesauftragsverwaltung
in: DÖV 1960/641 ff

Die bundeseigene Verwaltung
in: DÖV 1958/241 ff
- Scheuner Ulrich
Art. 146 GG und das Problem der
verfassungsgebenden Gewalt
in: DÖV 1953/581 ff

Der Bereich der Regierung
in: Festschrift für Rudolf Smend
Göttingen 1952 S. 253 ff

Grundfragen des modernen Staates
in: R-St-W III/126 ff

Das parlamentarische Regierungssystem
in der Bundesrepublik
in: DÖV 1957/633 ff

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und das Verfassungsrecht
der Bundesrepublik
in: DVBl 1952/645 ff
- Schindler Dietrich
Die Schiedsgerichtsbarkeit seit
1914
Stuttgart 1938
- Schmidt Richard
Allgemeine Staatslehre
Band 1
Leipzig 1901

Politik
in: Stengel-Fleischmann, Wörterbuch
des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts
Band 3 S. 83
Tübingen 1914
- Schmitt Carl
Verfassungslehre
München, Leipzig 1928
- Schneider Hans
Über Einzelfallgesetze
in: Festschrift für Carl Schmitt
Berlin 1959 S. 159 ff

Gerichtsfreie Hoheitsakte
Tübingen 1951

- Schneider Hans: Gerichtsfreie Hoheitsakte
 (Actes de gouvernement - Acts of
 State) im deutschen Recht
 in: Deutsche Landesreferate zum
 IV. Internationalen Kongress für
 Rechtsvergleichung in Paris 1954
 Düsseldorf 1955 S. 319 ff
- Körperschaftliche Verbundverwaltung
 in: AöR 83/1 ff
- Die Regierungsbildung nach dem Bon-
 ner Grundgesetz
 in: NJW 1953/1330 ff
- Verfahrensfragen bei Ausübung der
 Bundesaufsicht
 Rechtsgutachten
 herausgegeben von der Hessischen
 Landesregierung in Wiesbaden 1956
 (Bundesaufsicht)
- Schunck-DeClerck Verwaltungsgerichtsordnung
 Siegburg 1961
- Schweiger Karl Die Einrichtung der staatlichen
 Behörden in Bayern
 in: BayVBl 1960/6 ff
- Seifert-Geeb Erläuterung des Grundgesetzes
 in: Das Deutsche Bundesrecht
 Frankfurt a.M., Minden, Siegburg
 I A 10 S. 93 ff
- Siebert W. "Lehrvertrag - Lehrverhältnis"
 I Allgemeine Grundlagen
 in: Arbeitsrecht-Blattei
 herausgegeben von Fr. Sitzler
 Stuttgart
- Smend Rudolf Die politische Gewalt im Ver-
 fassungsstaat und das Problem der
 Staatsform
 in: Festgabe für Wilhelm Kahl
 Tübingen 1923
 in: Staatsrechtliche Abhandlungen
 von Rudolf Smend
 Berlin 1955 S. 68 ff
 (Politische Gewalt)
- Verfassung und Verfassungsrecht
 München, Leipzig 1928
 in: Staatsrechtliche Abhandlungen
 S. 119 ff

- Smend Rudolf** Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat
in: Festgabe für Otto Mayer 1916
in: Staatsrechtliche Abhandlungen S. 39 ff
- Spanner Hans** Zur Rechtskontrolle des bundesfreundlichen Verhaltens
in: DÖV 1961/481 ff
- Spreng-Birn-Feuchte** Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg
Stuttgart, Köln 1954
- Stammler Rudolf** Recht und Macht
Berlin 1918
- v. Stein Lorenz** Handbuch der Verwaltungslehre
Erster Teil
3. Auflage
Stuttgart 1887
(L.v.Stein I)
- Steinadler Karl** Die Organisation der Reichsregierung nach der Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919
Diss. Leipzig 1922
- Stier-Somlo Fritz** Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht Band 1
Berlin, Leipzig 1924
(Staatsrecht)
- Politik
6. Auflage
Leipzig 1926
(Politik)
- Reichsregierung, Reichskanzler, Reichsminister
in: Handwörterbuch der Rechtswissenschaft Band 5 1928 S. 18 ff
(Reichsregierung)
- Stöber Robert** Die saarländische Verfassung vom 15. Dezember 1947 und ihre Entstehung
Köln 1952
- Thoma Richard** Der Vorbehalt der Legislative und das Prinzip der Gesetzmäßigkeit von Verwaltung und Rechtsprechung
in: HdbchDStR II/221 ff

- v. Treitschke Heinrich Politik Band 1
5. Auflage
Leipzig 1922
- Triepel Heinrich Die Reichsaufsicht
Berlin 1917
- Staatsrecht und Politik
Berlin, Leipzig 1927
- Türk Willi Martin Die Stellung des Reichskanzlers
früher und heute
Diss. Marburg 1923
- Ule Carl Hermann Über das Verhältnis von Verwaltungs-
staat und Rechtsstaat
in: Staats- und verwaltungswissen-
schaftliche Beiträge
Stuttgart 1957 S. 127
(VerwStaat und RStaat)
- Verwaltungsgerichtsbarkeit
2. Auflage
Köln, Berlin, München, Bonn 1962
- Vialon Friedrich Karl Haushaltsrecht
2. Auflage
Berlin, Frankfurt a.M. 1959
- Wacke Gerhard Grundlagen des öffentlichen Dienst-
rechts
Tübingen 1957
(Grundlagen)
- Wagemann Hans Die Reichsregierung nach der Ver-
fassung des Deutschen Reiches vom
11. August 1919
Diss. Erlangen 1921
- Walz Gustav Adolf Staatsrecht
in: Das gesamte Deutsche Recht
herausgegeben von Rudolf Stammler
Band 2
Berlin 1935 S. 211 ff
- Weber Max Grundriß der Sozialökonomik
2. Auflage 1. Halbband
Tübingen 1925
(Grundriß)
- Politik als Beruf
2. Auflage
München, Leipzig 1926
(Politik)

- Wehrhahn Herbert Das Gesetz als Norm und Maßnahme
in: VVDStRL 15/35 ff
- Weingart Olaf Der überregionale Verwaltungsakt
in: BayVBl 1960/174 ff
- Der überregionale Verwaltungsakt
Diss. München 1959
- Weippert Georg Der Mensch als homo politicus
in: Festschrift für Ludwig Berg-
straesser S. 207 ff
Düsseldorf 1954
- Wenzel Herbert Das Laufbahnrecht der Beamten in
Nordrhein-Westfalen
Düsseldorf 1960
- Wenzel Max Der Begriff des Gesetzes in der
Reichsverfassung
in: VVDStRL 4/136 ff
- Juristische Grundprobleme
Berlin 1920
- Wessel Die Verwaltung
in: DV 1949/327 ff
- v. Wick Georg Kompetenzwahrnehmung im Bereich
der Bundesregierung
Diss. Münster 1957
- Die Verantwortung der Bundesminister
in: DÖV 1956/113 ff
- Winkelmann Rudolf Die Rechtsprechung des Bundesver-
fassungsgerichtes zu Art. 80
Grundgesetz
in: NJW 1959/961 ff
- Wintrich Josef Aufgaben, Wesen, Grenzen der Verfas-
sungsgerichtsbarkeit
in: Festschrift für Hans Nawiasky
München 1956 S. 191 ff
- Wittmayer Leo Regierung und Verwaltung
in: HdbchDStR II/330 ff
- Wöckel Heribert Die Richtlinien der Politik im
Verfassungsrecht
I Die Entwicklung des Begriffs
in: BayVBl 1956/257 ff

- Wolff Bernhard Die Ermächtigung zum Erlaß von
Rechtsverordnungen nach dem
Grundgesetz
in: AöR 78/194 ff
- Wolff Hans J. Verwaltungsrecht I
4. Auflage
München, Berlin 1961
- Wolgast Die auswärtige Gewalt des Deutschen
Reiches unter besonderer Berück-
sichtigung des Auswärtigen Amtes
in: AöR NF Band 5 (1923) S. 1 ff
- Zeidler Karl Ausführung von Landesgesetzen
durch Bundesbehörden
in: DVBl 1960/573 ff
- Gedanken zum Fernseh-Urteil des
Bundesverfassungsgerichts
in: AöR 86/361 ff
- Zinn Georg-August Die Bundesaufsicht nach dem
Grundgesetz
in: DöV 1950/522 ff

MATERIALIEN

- Ebers Godehard Jos. Die Verfassung des Deutschen Reichs
vom 11. August 1919. Die amtlichen
Entwürfe, die Beschlüsse des Ver-
fassungsausschusses und die endgül-
tige Fassung
Berlin 1919
- Stenographische Berichte der verfassungsgebenden Deutschen National-
versammlung von 1919 und 1920
Berlin 1920
- Verfassungsausschuß der Ministerpräsidentenkonferenz der westli-
chen Besatzungszonen
Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom
10. bis 23. August 1948
- Parlamentarischer Rat
Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Entwürfe)
- Parlamentarischer Rat
Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes für
die Bundesrepublik Deutschland
(Drucksachen Nr. 850, 854)
erstattet von den Berichterstattem des Hauptausschusses für das
Plenum
- Parlamentarischer Rat
Stenobericht des Hauptausschusses

Einleitung

Die methodologischen Voraussetzungen bei der Bestimmung des Begriffes "Richtlinien der Politik"

Die Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG sind nahezu wörtlich aus Art. 56 WRV entnommen.

Art. 56 Satz 1 WRV lautete:

"Der Reichskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür gegenüber dem Reichstag die Verantwortung."

Art. 56 Satz 2 WRV lautete:

"Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Reichsminister den ihm anvertrauten Geschäftszweig selbständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Reichstag."

Diese Vorschriften der Weimarer Reichsverfassung haben nach Beendigung des zweiten Weltkrieges als Vorbild für die entsprechenden Regelungen sowohl des Grundgesetzes als auch der überwiegenden Zahl der Landesverfassungen gedient. Das Grundgesetz und diese Landesverfassungen schreiben jeweils vor, daß der Regierungschef "die Richtlinien der Politik"¹⁾ bestimmt"²⁾ und daß jeder Minister³⁾ "innerhalb dieser Richtlinien"⁴⁾ "seinen Geschäftsbereich"⁵⁾

1) bzw. "... der Regierungspolitik": Berlin, Hessen, Schleswig-Holstein

2) Grundgesetz: Art. 65 S. 1;
Landesverfassungen:
Baden-Württemberg: Art. 49 Abs. 1 S. 1;
Bayern: Art. 47 Abs. 2;
Berlin: Art. 43 Abs. 2 S. 1;
Hessen: Art. 102 S. 1;
Niedersachsen: Art. 28 Abs. 1 S. 1;
Nordrhein-Westfalen: Art. 55 Abs. 1;
Rheinland-Pfalz: Art. 104 S. 1;
Saarland: Art. 93 Abs. 1;
Schleswig-Holstein: Art. 24 Abs. 1 S. 1

3) bzw. jedes Mitglied des Senats: Berlin

4) bzw. "innerhalb der Richtlinien der Politik": Baden-Württemberg; "gemäß den vom Ministerpräsidenten bestimmten Richtlinien der Politik": Bayern; "innerhalb der Richtlinien der Regierungspolitik": Berlin, Schleswig-Holstein

5) bzw. "den ihm anvertrauten Geschäftszweig": Hessen

"selbständig" "leitet" ⁶⁾⁷⁾; dabei enthalten fast alle diese Vorschriften über die Funktion der Regierungschefs und der Minister in Bund und Ländern nach dem Vorbild der Weimarer Reichsverfassung Regeln über die Verantwortlichkeit jeweils der Regierungschefs und der Minister.

Als der Begriff "Richtlinien der Politik" von der Weimarer Verfassung eingeführt wurde, war er nach Inhalt und Grenze ungeklärt. Das hat sich bis heute nicht geändert.

Es gibt eine Vielzahl von Definitionen des Begriffes "Richtlinie(n)", die lediglich einen untechnischen bzw. uneinheitlich verwendeten Begriff an die Stelle des Begriffes Richtlinie(n) setzen: Grundsätze, ⁸⁾ Allgemeine Grundsätze, ⁹⁾ Maßgebende Grundsätze, ¹⁰⁾ Allgemeine Zielsetzungen und Grundsätze zu deren Erreichung, ¹¹⁾ Ziele, ¹²⁾ Wegweisende große Grundsätze oder Pläne, ¹³⁾ Grundzüge, ¹⁴⁾ Allgemeine Linie, ¹⁵⁾ Allgemeine Linienführung, ¹⁶⁾ Richtschnur, ¹⁷⁾ Direktiven, ¹⁸⁾ Die großen Gesichtspunkte

6) bzw. "führt": Bayern

7) Grundgesetz: Art. 65 S. 2;

Landesverfassungen:

Baden-Württemberg: Art. 49 Abs. 1 S. 4;

Bayern: Art. 51 Abs. 1;

Berlin: Art. 43 Abs. 5 S. 1;

Hessen: Art. 102 S. 2;

Niedersachsen: Art. 28 Abs. 1 S. 2;

Nordrhein-Westfalen: Art. 55 Abs. 2;

Rheinland-Pfalz: Art. 104 S. 2;

Saarland: Art. 93 Abs. 2;

Schleswig-Holstein: Art. 24 Abs. 2

8) Giese Grundriß S. 97; Wagemann S. 82; Kerschbaumer S. 49;

Eschenburg Staat und Gesellschaft S. 733, DÖV 1954/195

9) Giese-Schunck Art. 65 Anm. II 3;

v. Mangoldt GgKomm Art. 65 Anm. 3

10) Giese VerfKomm Art. 56 Anm. 2

11) Geller-Kleinrahm Art. 55 Anm. 2

12) Gossel S. 52

13) Stier-Somlo Staatsrecht S. 627; ders. in Handwörterbuch der Rechtswissenschaft Reichsregierung S. 21

14) Kerschbaumer S. 49

15) Maunz Staatsrecht § 35 I 4

16) Giese Grundriß 4. Auflage Bonn 1926 S. 104

17) Giese Grundriß S. 97

18) Steinadler S. 23

punkte, ¹⁹⁾ Die großen Entscheidungen, ²⁰⁾ main outlines of policy, ²¹⁾ Allgemeiner Kurs, ²²⁾ Programm, ²³⁾ Gesamt(-Politik), ²⁴⁾ Generelle Festlegung, vergleichbar dem Rahmen, den ein Rahmengesetz zieht, ²⁵⁾ Rechtssätze, ²⁶⁾ Normen, ²⁷⁾ Generelle Vorschriften, ²⁸⁾ Fülle von Einzelfragen. ²⁹⁾

Die Bestimmung des Begriffes "Richtlinien der Politik" im Sinne des Art. 65 GG kann nicht mit der Erörterung dieser Vielzahl von Definitionen des Begriffes "Richtlinie(n)" beginnen. Es gibt keinen allgemeingültigen juristischen Begriff "Richtlinie(n)". Ob "Richtlinien" "Allgemeine Grundsätze", "Ziele" oder "Normen" sind, kann nicht aus einer rein sprachlichen Bedeutung des Wortes "Richtlinie(n)" in der Weise erkannt werden, daß die Bestimmung des Begriffes "Richtlinie(n)" nachprüfbar wird.

Was unter "Richtlinien der Politik" im Sinne der Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG zu verstehen ist, kann sich nur aus einer Bestimmung des Begriffes "Politik" im Sinne des Art. 65 GG in der Weise ergeben, daß eine Bestimmung des Begriffes "Richtlinien der Politik" nachprüfbar ist. Nur aus der Bestimmung dessen, was Art. 65 GG unter "Politik" versteht, kann für oder gegen eine der aufgeführten vielfältigen Bestimmungen des Begriffes "Richtlinie(n)" argumentiert werden. Die Bestimmung des Begriffes "Richtlinien der Politik" hat daher mit der Bestimmung des Begriffes "Politik" im Sinne des Art. 65 GG zu beginnen.

19) Giese Grundriß 4. Auflage Bonn 1926 S. 104

20) Friauf Festgabe Herrfahrdt S. 48

21) Blachly-Outman S. 120

22) Apelt S. 211

23) Keil S. 67

24) Bredt S. 183

25) Maunz BayVBl 1956/261; vgl. Friauf Festgabe Herrfahrdt S. 50

26) Maunz BayVBl 1956/261; anscheinend Gebhard Art. 56 Anm. 3 b; Friauf Festgabe Herrfahrdt S. 64

27) Schmid Stenobericht des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates S. 412; Maunz BayVBl 1956/260

28) Friauf Festgabe Herrfahrdt S. 50

29) Hamann Art. 65 Anm. B 1

An die Bestimmung des Begriffes "Politik" hat sich unmittelbar die Bestimmung des Begriffes "Richtlinien der Politik" anzuschließen. Eine allgemeingültige juristische Bestimmung des Begriffes "Richtlinie(n)" ist hier nicht erforderlich. Es erübrigt sich hier auch eine Untersuchung, ob sich aus einer Bestimmung des Begriffes "Richtlinien der Politik" ein allgemeingültiger juristischer Begriff "Richtlinie(n)" bestimmen läßt.

Der Begriff "Richtlinien der Politik" ist ein Rechtsbegriff. Die juristische Aufgabe besteht in der Aufzeigung von Rechtsbeziehungen und in der Lösung rechtlicher Konflikte. Die für den Begriff "Richtlinien der Politik" wesentlichen Rechtsbeziehungen bestehen zwischen dem Kanzler einerseits und den Ministern andererseits; der für den Begriff entscheidende Konfliktfall ist ein Streit zwischen Kanzler und Minister über die Zuständigkeit zur Entscheidung einer bestimmten Frage. Eine juristisch sinnvolle Untersuchung über die Frage nach dem Begriff "Richtlinien der Politik" muß also auch die Möglichkeit eines Konflikts berücksichtigen. Das ergibt sich hier im besonderen aus einer Eigenschaft der Richtlinien. Sie werden bestimmt. Was (Richtlinien-) Bestimmung ist, hängt von der Art der Lösung von Konfliktsfällen ab.

Hauptteil

Bestimmung des Begriffes "Richtlinien der Politik" im Sinne des Art. 65 des Bonner Grundgesetzes

Erster Abschnitt

Die Elemente des Begriffes "Richtlinien der Politik" aus dem Begriff "Politik" im Sinne des Art. 65 GG

§ 1

Der Rechtsbegriff "Politik" im Sinne des Art. 65 GG als Inhalt und Grenze einer rechtlich bestimmten Zuständigkeit

Nicht nur der Begriff "Richtlinien der Politik", sondern auch der Begriff "Politik" im Sinne des Art. 65 GG ist ein Rechtsbegriff. Er stellt Inhalt und Grenze einer rechtlich bestimmten Zuständigkeit dar.

A

Der Inhalt des Begriffes "Politik" im Sinne des Art. 65 GG

Politik ist Leitung und Gestaltung des öffentlichen Lebens.³⁰⁾
Die Begriffe "Leitung" und "Gestaltung" (des öffentlichen Lebens)

30) Hans J. Wolff VerwR I § 18 I b 3

bestimmen gleichrangig den Inhalt des Begriffes Politik.

Helfritz definiert den Begriff Politik als "die auf Zweckmäßigkeitserwägungen beruhende, leitende Tätigkeit im öffentlichen Leben".³¹⁾ Dagegen ist einzuwenden: Jede Tätigkeit verfolgt irgendeinen Zweck und "beruht" deshalb auf Erwägungen, wie dieser Zweck am besten erreicht wird. Jeder Begriff, der eine Tätigkeit zum Inhalt hat, beinhaltet daher Zweckrichtung. Insoweit enthält die Definition von Helfritz keine Darstellung der Eigenart der politischen Tätigkeit. Helfritz könnte jedoch mit der Erklärung "auf Zweckmäßigkeitserwägungen beruhend" die Motive des Politikers meinen, nicht die Zweckrichtung seiner Tätigkeit. Ein Politiker kann aber aus ganz anderen Motiven handeln, aus rechtlichen, moralischen, ideologischen, transzendenten, ebenso aus Motiven des Gefühls. Die Definition von Helfritz ist also unscharf, weil sie nicht klar erkennen läßt, ob unter "Zweckmäßigkeitserwägungen" die Motive des Politikers gemeint sind. Falls die Motive gemeint sein sollten, könnte die Definition kaum als zutreffend angesehen werden. Die Definition ist ferner unscharf, soweit sie besagt, daß Politik eine leitende Tätigkeit "im öffentlichen Leben" ist. "Im öffentlichen Leben" werden auch leitende Tätigkeiten ausgeübt, die nicht Politik sind, etwa die religiöse Tätigkeit eines hohen Geistlichen.

In der Definition Politik gleich Leitung und Gestaltung des öffentlichen Lebens kommt zum Ausdruck, daß die Politik sich immer an Adressaten wendet, wobei sie immer notwendig das Merkmal der Quantität zeigt, indem sie ihrer wesentlichen Struktur nach immer eine Mehrheit von Personen erfaßt. Politik kann sich ihrem Wesen nach niemals auf einen einzelnen Menschen beschränken. Allerdings ist es möglich, daß Politik sich an den Exponenten einer Vielheit von Menschen wendet, wodurch sie diese Vielheit in der Person eines einzelnen erfaßt. Typisch ist diese Art der Politik für die Außenpolitik. Sie wendet sich in der Regel an die Organwalter auswärtiger Staaten, wodurch sie indirekt auf die Staaten in ihrer Ganzheit wirkt.

31) S. 25

B

Die Grenze des Begriffes "Politik" im
Sinne des Art. 65 GG

I. Das Verhältnis der Bereiche "Politik" (im
Sinne des Art. 65 GG) und Herrschaft im Rahmen
der Zuständigkeiten der Bundesregierung, des
Bundeskanzlers und der Bundesminister nach dem
Grundgesetz

Definiert man Politik als "Leitung und Gestaltung des öffentlichen Lebens", so kann diese Definition zunächst sehr weit verstanden werden. Man kann darunter zum Beispiel auch Gesetzgebung verstehen.³²⁾ Mit dem in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG garantierten³³⁾ Prinzip der Gewaltenteilung ist es aber unvereinbar, eine Bindung der gesetzgebenden Organe an die Richtlinien der Politik des Kanzlers anzunehmen. Die Richtlinien der Politik gelten gegenüber den Bundesministern.³⁴⁾

Es fragt sich aber, ob die Minister nur bei bestimmten oder bei allen ihren Entscheidungen an die Richtlinien des Kanzlers gebunden sind. Daher ist die Grenze des Begriffes "Politik" im Sinne des Art. 65 GG zu bestimmen.

Nach Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG können u.a. die Bundesregierung oder ein Bundesminister zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt werden. Es fragt sich, ob ein zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigter Bundesminister an die Richtlinien des Kanzlers gebunden ist, ob es zur Richtlinienbestimmungszuständigkeit des Kanzlers gehört, Einfluß auf die Gestaltung der betreffenden Rechtsverordnung zu nehmen. Es fragt sich weiter, ob bei Ermächtigung der Bundesregierung der Kanzler aufgrund seiner Zuständigkeit zur Bestimmung der Richtlinien eine besondere Ent-

32) Vgl. Köttgen DVBl 1957/445; BVerfGE 10/371, 12/51 f;
§ 15 Abs. 1 Buchstb. a GeschOBRG

33) v. Mangoldt-Klein Art. 20 Anm. V 5 b;
Maunz-Dürig Art. 20 Randziff. 75

34) Maunz in Maunz-Dürig Art. 65 Randziff. 2

scheidungszuständigkeit hinsichtlich der Rechtsverordnung hat oder ob er einen "dissentierenden" "Kabinettsbeschluß" voll hinnehmen muß.

Neben Art. 80 Abs. 1 Satz 1 sind im Grundgesetz eine Reihe anderer Vorschriften enthalten, in denen der Bundesregierung oder einzelnen Ministern besondere Zuständigkeiten zugewiesen werden. ³⁵⁾

Es kann nicht von vornherein angenommen werden, daß die Stimmabgabe durch einen Minister bei einer Entscheidung der Bundesregierung aufgrund besonderer Zuständigkeitszuweisung und die Ausübung einer dem Minister besonders zugewiesenen Zuständigkeit nicht zur Leitung seines Geschäftsbereichs im Sinne von Art. 65 Satz 2 GG gehören. Poetzsch-Heffter ³⁶⁾ vertrat zu Art. 56 WRV folgende Auffassung: "Die vom Reichskanzler getroffene Bestimmung der Richtlinien kann sowohl für Angelegenheiten erfolgen, für die das Regierungskollegium zuständig ist, wie für solche, für deren Durchführung die einzelnen Minister in ihrem Geschäftsbereich zuständig sind. Bei der Bestimmung der Richtlinien für eine kollegiale Angelegenheit steht also der Reichskanzler nicht innerhalb des Kollegiums, sondern ihm gegenüber. Auch im Falle der Opposition des Regierungskollegiums oder einzelner Minister gegen die Leitung des Reichskanzler bleibt es bei seiner alleinigen Entschliebung." Diese Darlegungen von Poetzsch-Heffter können nicht ohne weiteres anerkannt und für Art. 65 GG übernommen werden. Friauf ³⁷⁾ meint demgegenüber, der politischen Entschließungsfreiheit des Kanzlers seien dadurch Grenzen gezogen, daß das Grundgesetz verschiedene Zuständigkeiten ausdrücklich entweder der Bundesregie-

35) Art. 26 Abs. 2 S. 1, 29 Abs. 2 S. 3, 32 Abs. 3, 37, 42 Abs. 1 S. 2, 52 Abs. 2 S. 2, 53, 59 Abs. 2 S. 1 in Verbindung mit 76 Abs. 1, 76, 77 Abs. 2 S. 4, 81, 84 - 86, 91 Abs. 2, 93 Abs. 1 Nr. 2, 108 Abs. 3 S. 3, Abs. 6, 110 Abs. 2 S. 1 in Verbindung mit 76 Abs. 1, 111, 113, 119, 127, 129 Abs. 1 S. 2, 130 Abs. 1, 132 Abs. 4; 58, 65a, 95 Abs. 3, 96 Abs. 2 S. 1 in Verbindung mit 95 Abs. 3, 96a Abs. 2 S. 1, 108 Abs. 4 S. 2, 112, 114 Abs. 1, 130 Abs. 2

36) HdbchDStR I/514

37) Festgabe Herrfahrdt S. 50 ff

rung als Gremium oder einzelnen Bundesministern zuweise. Art. 62 GG ergebe, daß Kompetenzen, die das Grundgesetz der "Bundesregierung" zuweise, vom Kanzler und den Ministern gemeinschaftlich auszuüben seien. Es wäre eine wenig sinnvolle Förmerei (?), wenn die Verfassung zwar Kabinettsbeschlüsse vorsehen, zugleich aber den Kanzler ermächtigen würde, deren Ergebnis durch Ausübung seiner Richtlinienkompetenz ganz oder teilweise (?) vorherzubestimmen. Entsprechendes gelte dort, wo einzelnen Ressortministern durch einen Rechtssatz besondere Stimm- oder Mitwirkungsrechte verliehen worden seien.

Dagegen ist einzuwenden: "Gemeinschaftliche" Ausübung von Kompetenzen (durch Minister und Kanzler) ist auch in der Weise sinnvoll denkbar, daß der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik bestimmt und die Minister unter Bindung an die Richtlinien (mit-)entscheiden. Das dürfte insbesondere für die Meinung Friaufs gelten, der Begriff Richtlinie umfasse nur generelle Vorschriften, die Richtlinien ließen sich mit Rahmengesetzen (!) vergleichen, innerhalb deren ein beträchtlicher (!) Spielraum für eine selbständige politische Initiative der einzelnen Minister im Bereich ihrer jeweiligen Ressorts bleibe. Dieser Spielraum werde ihnen durch Art. 65 GG garantiert.³⁸⁾ Aber auch wenn man eine solche Garantie eines Spielraums der Minister nicht anerkennt, erscheint eine Anwendung der Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG in Fällen besonderer Zuständigkeitszuweisungen an die Bundesregierung oder einzelne Bundesminister nicht ohne weiteres unter dem von Friauf gebrauchten Gesichtspunkt der Förmerei als ausgeschlossen. Es wären zumindest eigene Entscheidungen eines Ministers möglich, sowohl wenn die Bundesregierung aufgrund besonderer Zuständigkeitszuweisung abstimmt, als auch im Rahmen einer dem Minister besonders zugewiesenen Zuständigkeit, soweit der Kanzler dem Minister Entscheidungsraum läßt. Die besonderen Zuständigkeitszuweisungen an Bundesregierung und Bundesminister könnten sogar keine weitere Bedeutung haben als die, vorbehaltlich der Regelung der Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG die Teilnahme der Bundesminister bzw. eines Bundesministers bei Wahrnehmung bestimmter Zuständig-

38) Festgabe Herrfahrdt S. 50

keiten sicherzustellen, also zu sichern, daß die Gesichtspunkte der Ressorts bei besonderer Zuständigkeitszuweisung an die Bundesregierung oder die Gesichtspunkte eines Ressorts bei besonderer Zuständigkeitszuweisung an einen Bundesminister bei Wahrnehmung der betreffenden Zuständigkeit zur Geltung kommen. Angesichts der Regelung der Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG könnte man die besonderen Zuständigkeitszuweisungen nicht einmal bei so geringer Bedeutung ohne weiteres als "Förmelei" bezeichnen.

Bei der Argumentation gegen die Auffassungen Friaufs ist ferner noch unberücksichtigt geblieben, daß der Begriff "Politik" im Sinne von Art. 65 GG als bloßer Sammelbegriff die Summe der Bereiche eben der Zuständigkeiten meinen könnte, die der Bundesregierung oder einzelnen Ministern "besonders" zugewiesen sind. In diesem Sinn könnten die oben zitierten Darlegungen Poetzsch-Heffters zu Art. 56 WRV entsprechend aufzufassen sein.

Es kann daher nicht von vornherein davon ausgegangen werden, daß der Sinn der Regelung der Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG auf Fälle besonderer Zuständigkeitszuweisungen an Bundesregierung oder einzelne Bundesminister nicht zutrifft.

Betrachtet man Art. 65 Sätze 1 und 2 GG im Zusammenhang mit den besonderen Zuständigkeitszuweisungen an Bundesregierung oder einzelne Bundesminister, so kann die Regelung der Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG folgende Bedeutungen haben:

1. Die verschiedenen im Grundgesetz verstreuten Zuständigkeitszuweisungen an die Bundesregierung oder einzelne Bundesminister sind alle oder zum Teil "politischer" Natur. Für diese Fälle "politischer" Zuständigkeitszuweisungen regeln die Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG die Art der Willensbildung im Bereich der Bundesregierung i.w.S.,³⁹⁾ ohne eine über

39) Unter Bundesregierung i.w.S. ist hier zu verstehen: die Bundesregierung (i.e.S.) als Kollegialorgan (hier sonst als "Bundesregierung" bezeichnet), der Bundeskanzler und die Bundesminister (vgl. entsprechend Poetzsch-Heffter HdbchDStR I/516); dieser Begriff der Bundesregierung i.w.S. ist im Rahmen des Art. 65 GG sinnvoll (vgl. Art. 62 GG). v. Mangoldt (Art. 65 Anm. 5), Maunz (StaatsR § 35 I 2), v. Wick (S. 22) verstehen unter Bundesregierung i.w.S. die Bundesregierung als Kollegialorgan und den einzelnen Ressortminister

diese Zuständigkeitszuweisungen hinausgehende Zuständigkeit eigener Art zu begründen.

2. Die Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG weisen der Bundesregierung i.w.S. (oder nur dem Bundeskanzler und den Bundesministern) die selbständig für sich bestehende Zuständigkeit "Politik" zu und regeln die Willensbildung für den Bereich dieser Zuständigkeit. Die sonstigen Zuständigkeitszuweisungen an die Bundesregierung oder einzelne Bundesminister werden von den Sätzen 1 und 2 des Art. 65 GG als Willensbildungsregelung nicht betroffen oder sie werden zum Teil oder alle (m i t-) betroffen, weil sie (d.h. ein Teil oder alle) Zuweisungen "politischer" Zuständigkeiten sind.

Es soll hier nicht untersucht werden, ob ein Bundesminister Kompetenzen der Bundesregierung wahrnehmen kann und die Bundesregierung Kompetenzen eines Bundesministers.⁴⁰⁾ Da es um die inhaltliche Klärung des Begriffes "Politik" im Sinne von Art. 65 GG geht, ist anhand des Inhalts der einzelnen Kompetenz zu prüfen, welche Bedeutung die Regelung der Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG für Kompetenzen der Bundesregierung i.w.S. hat. Es geht hier darum, ob der Inhalt einer bestimmten ("politischen") Kompetenz der Bundesregierung o d e r eines Bundesministers die Anwendung der Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG notwendig macht. Es genügt daher in der folgenden Untersuchung der einzelnen Kompetenzen die Feststellung, daß (wenigstens) die Bundesregierung oder (wenigstens) ein Bundesminister für die betreffende Kompetenz zuständig ist.

(Mit) zu untersuchen ist aber, ob unter Politik im Sinne von Art. 65 GG auch Herrschaft verstanden werden kann. Die Notwendigkeit dieser (Mit-) Untersuchung ergibt sich aus folgenden Überlegungen:

Richtlinien-"Bestimmung" im Sinne von Art. 65 GG ist Einflußnahme auf den Willen der Minister. Die Intensität dieser Einflußnahme hängt davon ab, ob Machtmittel entweder dem Kanzler zur Durchsetzung seines Willens oder den Ministern zur Abwehr gegeben sind.

40) Dazu v. Wick Kompetenzwahrnehmung im Bereich der Bundesregierung

Daraus ergibt sich die Frage, ob ein verfassungsgerichtlicher "Organstreit ... gemäß Art. 65 in Verbindung mit Art. 93 Abs. 1 GG" zulässig ist, "wenn ein Ressortminister geltend macht, daß die Richtlinie es ihm unmöglich mache, seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung zu leiten". ⁴¹⁾

Sporadisch findet sich in der Literatur die Meinung, gerichtlich nicht nachprüfbar sei politisches Handeln, weil es wesentlich auf die Zukunft gerichtet sei. Es beruhe auf der Abschätzung der Entwicklungsmöglichkeiten. Das bedinge eine Ungewißheit politischer Entscheidungen, die nicht objektiv gerichtlich nachprüfbar sei. ⁴²⁾ Diese Auffassung, daß politische Entscheidungen ungewiß sind, kann grundsätzlich nur richtig sein, soweit man unter Politik ein Handeln versteht, das auf ein Ziel gerichtet ist, dessen Verwirklichung der Handelnde nicht im Wege der Herrschaft erzwingt. ⁴³⁾

Herrschaft beruht auf der Möglichkeit des Herrschaftsträgers, seinen Willen erforderlichenfalls mit unwiderstehlichem physischen Zwang durchzusetzen. ⁴⁴⁾ Ausübung von Herrschaft bedeutet Verwirklichung einer Entscheidung unter der Drohung oder Anwendung unwiderstehlichen physischen Zwanges. ⁴⁵⁾

41) Maunz BayVBl 1956/262; ders. in Maunz-Dürig Art. 65 Randziff. 9

42) Schindler S. 105; 109; Hans J. Wolff VVDStRL 9/120 f (Diskussionsbeitrag); vgl. auch Franz Meyer Diss. S. 170; Hans J. Wolff VerwR I § 19 II b; BVerfGE 4/157; Schindler vertritt diese Meinung zwar speziell für zwischenstaatliche Streitigkeiten; die Frage, wo die Grenzen der Gerichtsbarkeit über politische Angelegenheiten liegen, stellt sich aber für Staatsrecht und Völkerrecht gleich; vgl. Kaufmann VVDStRL 9/1 (ff)

43) Dabei kann dahingestellt bleiben, ob es politische Ziele gibt, deren Verwirklichung nicht mit Sicherheit erzwungen werden kann

44) Vgl. Weber Politik S. 8

45) Nach Koellreutter (Umriß S. 19) ist bei Herrschaft die "Androhung von Gewalt und Zwang nicht begriffsnotwendig(?). Sie tritt nur bei einem Sonderfall der Herrschaft, der Gewalt der Herrschaft bestimmend in den Vordergrund(?) ... "Bei der normalen Herrschaft ist es in erster Linie (?) die Autorität des Herrschaftsträgers, die sich für den Gehorsam des einzelnen auswirkt." Auch bei der sog. normalen Herrschaft scheint sich nach Koellreutter (wenn auch nur in zweiter Linie) die Androhung von Gewalt und Zwang auszuwirken

Aus diesen Gründen sollen - jedenfalls (und zumindest) zunächst - Zuweisungen von Herrschaftszuständigkeiten an Bundesregierung und Bundesminister von der Frage her untersucht werden, ob die Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG die Willensbildung für die im Grundgesetz verstreuten Zuständigkeitszuweisungen (oder für einen Teil davon) an Bundesregierung und Bundesminister regeln oder ob sie der Bundesregierung i.w.S. (oder nur dem Bundeskanzler und den Bundesministern) die selbständig für sich bestehende Zuständigkeit "Politik" zuweisen und die Willensbildung für den Bereich dieser Zuständigkeit regeln, während die sonstigen Zuständigkeitszuweisungen an die Bundesregierung oder einzelne Bundesminister von Art. 65 Sätze 1 und 2 GG als Willensbildungsregelung nicht betroffen oder zum Teil oder alle (mit-) betroffen werden.

Bei dieser Untersuchung ist zu berücksichtigen:

1. trifft Art. 65 Satz 1 GG die Regelung, daß der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik bestimmt; wenn sich bei der Untersuchung ergibt, daß die untersuchte Zuweisung einer Herrschaftszuständigkeit keinen Entscheidungsraum enthält, dessen Ausfüllung man als Bestimmung der Richtlinien der Politik bezeichnen könnte, so folgt aus diesem Ergebnis nur der Anschein, als ob der Begriff "Politik" im Sinne von Art. 65 GG nicht Herrschaft in Form der betreffenden Zuständigkeit umfaßt;
2. kann dieser Anschein durch die Regelung des Art. 65 Satz 2 GG widerlegt werden: obwohl die betreffende Zuweisung einer Herrschaftszuständigkeit keinen Entscheidungsraum enthält, dessen Ausfüllung man als

ken. Für diese Interpretation der Ansicht Koellreutters spricht auch, daß er die Begriffspaare Führung und Gefolgschaft - Herrschaft und Gehorsam unterscheidet. Dazu meint er: "Während die Ausübung von Herrschaft auch ohne Gefolgschaft möglich und in staatlichen Krisenzeiten sich als notwendig erweist, gibt es keine Führung ohne Gefolgschaft"... "Der moderne Staat als Herrschaftsverband kann ohne Herrschaft nicht bestehen, wohl aber nötigenfalls ohne Führung." Obwohl er es ausdrücklich verneint, dürfte er daher ebenfalls die Androhung unwiderstehlichen physischen Zwanges als begriffsnotwendig für den Begriff der Herrschaft ansehen. Der Begriff Zwang meint nicht willkürlichen Terror, sondern wertneutral die Beugung eines widerstrebenden Willens.

Bestimmung der Richtlinien der Politik bezeichnen könnte, kann trotzdem der Begriff "Politik" im Sinne von Art. 65 GG Herrschaft in Form der betreffenden Zuständigkeit umfassen: die betreffende Zuständigkeitszuweisung kann ohne solchen Entscheidungsraum in dem Sinne "politischer" Natur sein, daß die Regelung des Art. 65 Satz 2 GG gilt.

Es sollen bei der Untersuchung der besonders zugewiesenen Herrschaftszuständigkeiten zunächst nur die Erwägungen unter Ziffer 1 berücksichtigt werden, da die Erwägungen zu Ziffer 2 im Anschluß daran zusammenfassend betrachtet werden können.

Man kann die Akte der Herrschaft einteilen in solche, die gegenüber dem Bürger ergehen und in sonstige.

1. Die Akte der Herrschaft gegenüber dem Bürger

Die Akte der Herrschaft gegenüber dem Bürger kann man einteilen in Akte mit allgemeiner Geltung und in Einzelakte. ⁴⁶⁾ Für den Zuständigkeitsbereich der Bundesregierung kommen als Akte mit allgemeiner Geltung gegenüber dem Bürger Rechtsverordnungen nach Art. 80 GG in Betracht. Als Einzelakte kommen die Akte der sog. "Eingriffsverwaltung" in Betracht.

a) Rechtsverordnungen

Rechtsverordnungen sind Gesetze im materiellen Sinn. Sie begründen mit allgemeiner Wirkung Rechte und Pflichten für den Bürger. ⁴⁷⁾ Nach Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG können durch Gesetz u.a. die Bundesregierung oder ein Bundesminister zum Erlaß von Rechtsverordnungen ermächtigt werden. In den Fällen derartiger Ermächtigungen der Bundesregierung oder eines Bundesministers durch Gesetz zum Erlaß von Rechtsverordnungen nach Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG könnten die Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG die Bedeutung einer Willensbildungsregelung für die Bundesregierung oder den Bundes-

46) Vgl. Forsthoff VerwR I § 11,1 S. 184

47) Vgl. Klein VOErmächtigungen S. 20;
v. Mangoldt G GKomm Art. 80 Anm. 2 S. 432;
Giese-Schunck Art. 80 Anm. II 2;
Forsthoff VerwR I S. 119 ff;
Maunz in Maunz-Dürig Art. 80 Randziff. 1

minister deshalb haben, weil unter "Politik" im Sinne von Art. 65 GG auch der Erlass einer Rechtsverordnung zu verstehen sein könnte.

Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG bestimmt, daß Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden müssen. Der Gesetzgeber hat nicht "vollständige Freiheit, das durch die Verordnung zu regelnde Gebiet nach seinem Ermessen zu begrenzen und abzustecken".⁴⁸⁾ Es widerspräche dem Prinzip des Rechtsstaates, Ermächtigungen der Legislative an die Exekutive zum Erlass von Rechtsverordnungen unbegrenzt zuzulassen.⁴⁹⁾ Eine Ermächtigung nach Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG ist nur dann zulässig, wenn das ermächtigende Gesetz selbst schon etwas bedacht, etwas gewollt hat.⁵⁰⁾ Das Gesetz muß zum Ausdruck bringen, daß eine bestimmte Frage geregelt werden soll (Inhalt), innerhalb welcher Grenzen sich diese Regelung bewegen (Ausmaß), und welchem Ziel sie dienen soll (Zweck). Es fehlt an der nötigen Beschränkung, wenn die Ermächtigung so unbestimmt ist, daß nicht mehr vorausgesehen werden kann, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von ihr Gebrauch gemacht werden wird und welchen Inhalt die aufgrund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können.⁵¹⁾

48) Schack Festschrift Haff S. 344; ähnlich Nawiaskey Grundgedanken S. 121: "Diese Präzisierung hat nicht eine mancherseits mit Recht geforderte Einschränkung des zulässigen Umfangs einer Ermächtigung zur Folge, sondern bringt nur zum Bewußtsein, daß ein Maßhalten erwünscht ist, und erleichtert die Kontrolle, daß die erteilte Ermächtigung nicht überschritten wird."

49) Klein VO Ermächtigungen S. 50 ff (54); BVerfGE 7/302

50) B. Wolff AöR 78/198; BVerfGE 2/334

51) BVerfGE 1/60; vgl. ferner BVerfGE 4/21; 5/76 f; 7/273 ff; 8/307 ff; 10/255 ff; zustimmend Giese-Schunck Art. 80 Anm. II 3; Hamann Art. 80 Anm. B 6-8. Winkelmann meint, das Bundesverfassungsgericht habe in seiner Entscheidung vom 12.11.1958 (BVerfGE 8/274 ff) seine bisher in Auslegung des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG entwickelten Grundsätze nur zum Teil abgeschwächt herangezogen. Es habe bisher ausgearbeitete Kriterien vernachlässigt (NJW 1959/962 f). Maunz ist der Auffassung (Maunz-Dürig Art. 80 Randziff. 13), das Bundesverfassungsgericht habe im Verlauf seiner Rechtsprechung die Begriffe Inhalt, Zweck und Ausmaß immer unschärfer voneinander getrennt und in einigen neueren Entscheidungen sich bei der Definition des Zwecks auf die Feststellung beschränkt, es müsse ein "Programm" angegeben werden, das zu verwirkli-

Beim Gebrauch der Ermächtigung muß der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zwischen Mittel und Zweck gewahrt werden. 52)

Nachdem die Geltung dieser Grundsätze für Ermächtigungen nach Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG u.a. an die Bundesregierung oder einen Bundesminister festgestellt worden sind, kommen die Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG - so scheint es - nicht mehr deshalb als Willensbildungsregelung für derartige Ermächtigungen in Betracht, weil unter "Politik" im Sinne von Art. 65 GG auch der Erlaß einer Rechtsverordnung zu verstehen sein könnte. Die Willensbildung in den Fällen derartiger Ermächtigungen ist durch Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG in einer Weise geregelt, die die Anwendung von Art. 65 Sätze 1 und 2 GG als Willensbildungsregelung dem Anschein nach ausschließt. Betrachtet man auch die Akte der Gesetzgebung im materiellen Sinn als Akte der "Politik", d.h. als Akte der Leitung und Gestaltung des öffentlichen Lebens, so wird in den erörterten Ermächtigungsfällen nach Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG die "politische" Entscheidung durch den Gesetzgeber getroffen. Der Gesetzgeber bestimmt nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG Inhalt, Zweck und Ausmaß der zu erlassenden Rechtsverordnung. Bei einer nach Inhalt, Zweck und Ausmaß bestimmten Ermächtigung im Sinne von Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG bleibt kein Entscheidungsraum, dessen Ausfüllung man als Bestimmung der "Richtlinien der Politik" im Sinne von Art. 65 GG bezeichnen könnte.

Das Grundgesetz sieht sonst keine Zuständigkeit der Bundesregierung oder eines Bundesministers zum Erlaß von Rechtsverordnungen

chen sei ("BVerfGE 5/77; 8/306 im Anschluß an B. Wolff AöR 78/197 ff..."), und es habe weiterhin Inhalt und Ausmaß gerade unter entscheidender Heranziehung des Zwecks, d.h. des in ihm enthaltenen "Programms" ermittelt. Zustimmend meint Maunz, die Richtung der Verfassungsrechtsprechung scheine darauf hinauszulaufen, daß die Begriffe Inhalt, Zweck und Ausmaß nicht mehr jeder für sich ausgelegt, sondern insgesamt als Befehl an den Gesetzgeber aufgefaßt würden, in seiner Ermächtigung bereits ein gewisses Programm vorzuzeichnen. Diesen Differenzierungen kommt in dem hier gegebenen Zusammenhang keine Bedeutung zu.

Vgl. ferner BVerwGE 4/50 f; OVG Hamburg DVBl 53/573 f

52) BVerfGE 8/310

mehr 53) vor. 54) Bundesregierung und Bundesminister haben außer in den Fällen von Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen nach Art. 80 GG keine Zuständigkeit zum Erlass von Herrschaftsakten mit allgemeiner Geltung für den Bürger. Es hat also den Anschein, als ob der Begriff "Politik" im Sinne von Art. 65 GG nicht Herrschaft in Form von Akten mit allgemeiner Geltung für den Bürger umfaßt.

b) Eingriffsverwaltung

Den Akten der Herrschaft gegenüber dem Bürger mit allgemeiner Geltung stehen die Einzelakte gegenüber. Es sind Akte, die im Einzelfall in Freiheit (Sphäre der Persönlichkeit) und Eigentum (Vermögen) des Bürgers eingreifen, Akte der sog. Eingriffsverwaltung.

Der Minister leitet den ihm unterstehenden Verwaltungszweig. Innerhalb des Instanzenzuges seines Verwaltungszweiges bildet der Minister die höchste Instanz. 55) Der Minister ist als höchste Instanz auch zuständig, die eingreifende Verwaltung zu leiten.

Für die Eingriffsverwaltung gilt der "Vorbehalt des Gesetzes": die Verwaltung darf in Freiheit und Eigentum des Bürgers nur eingreifen, wenn sie durch ein Gesetz 56) dazu ermächtigt worden ist. 57) Als Teil-Grundsatz des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit

-
- 53) Aufgrund der bundesgesetzlichen Regelung durch das Bundesvertriebenengesetz vom 19.5.1953 (BGBl I/201) ist die in Art. 119 GG gegebene Ermächtigung erloschen (Holtkotten BK Art. 119 Anm. II 3 b; Giese-Schunck Art. 119 Anm. II; Hamann Anm. zu Art. 119). Art. 132 GG hat keine aktuelle Bedeutung mehr (Jess BK Art. 132 Anm. II 1)
- 54) Es sei denn, man betrachtet die "einheitliche Ausbildung der Beamten und Angestellten" im Sinne von Art. 85 Abs. 2 Satz 2 als Rechtsverordnung - so nur Hamann Art. 85 Anm. B 5 eindeutig, soweit ersichtlich (vgl. Maunz in Maunz-Dürig Art. 85 Randziff. 25)
- 55) Vgl. L.v.Stein I/44 ff; Wittmayer HdbchDStR II/330 ff (335); Forsthoff VerwR I § 1, 2; Köttgen DÖV 1954/5 f
- 56) Es kann hier dahingestellt bleiben, ob es sich um ein Gesetz im formellen, im materiellen oder in beiderlei Sinn handeln muß. Vgl. Thoma HdbchDStR Bd. 2 S. 230; Hans J. Wolff VerwR I § 30 III b 2; Maunz in Maunz-Dürig Art. 20 Randziff. 124-127
- 57) Otto Mayer VerwR Bd. 1 S. 69 f

der Verwaltung⁵⁸⁾ ist der "Vorbehalt des Gesetzes" durch das Grundgesetz in der Garantie des Rechtsstaates gesichert.⁵⁹⁾

Akte der Eingriffsverwaltung sind nur aufgrund einer gesetzlichen Regelung zulässig. Im Rahmen der Eingriffsverwaltung werden die Entscheidungen des Gesetzgebers vollzogen. Es ist zwar zulässig, daß der Gesetzgeber der (Eingriffs-) Verwaltung einen Ermessensspielraum einräumt.⁶⁰⁾ Das Ermessen der Verwaltung muß aber nach Inhalt, Gegenstand, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt sein, so daß die Eingriffe der Verwaltung meßbar und in gewissem Umfang für den Bürger voraussehbar und berechenbar werden.⁶¹⁾

Akte der Eingriffsverwaltung wird man daher kaum als "politische" Akte bezeichnen können, d.h. als Akte der Leitung und Gestaltung des öffentlichen Lebens. Auf keinen Fall sieht das Grundgesetz im Rahmen der Eingriffsverwaltung einen Entscheidungsraum vor, dessen Ausfüllung man als Bestimmung der "Richtlinien der Politik" im Sinne von Art. 65 GG bezeichnen könnte. Es hat also den Anschein, als ob der Begriff "Politik" im Sinne von Art. 65 GG nicht Herrschaft in Form der Eingriffsverwaltung umfaßt.

Dem Anschein nach kann also unter "Politik" im Sinne von Art. 65 GG nicht Herrschaft gegenüber dem Bürger verstanden werden.

58) Thoma HdbchDStR Bd. 2 S. 230; Ule VerwStaat und RStaat 156; Hans J. Wolff VerwR I § 30 III; Maunz in Maunz-Dürig Art. 20 Randziff. 124 ff

59) Ule VerwStaat und RStaat S. 154, 156; Hans J. Wolff VerwR I § 11 II b, § 30; Maunz in Maunz-Dürig Art. 20 Randziff. 124; vgl. Friesenhahn R-St-W 2/248 mit anderer Terminologie; den Grundsatz des "Vorbehalts des Gesetzes" im hier verwendeten, überkommenen Sinn bezeichnet er offenbar als Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Den Ausdruck "Vorbehalt des Gesetzes" verwendet er in anderer Bedeutung. Vgl. ferner Klein ZgesStW 106/404; Peters R-St-W 2/66; Huber Festgabe Giacometti S. 59 f; v. Mangoldt-Klein Art. 20 Anm. VI 2

60) Maunz-Dürig Art. 20 Randziff. 91; BVerfGE 8/325 f

61) BVerfGE 8/325 f; zustimmend Menger VerwArch 51/70; Maunz-Dürig Art. 20 Randziff. 91

2. Sonstige Akte der Herrschaft

Während die erörterten Akte der Herrschaft gegenüber dem Bürger ergehen, ergehen sonstige Akte der Herrschaft gegenüber anderen Adressaten.

a) Die Bundesaufsicht

Unter "Bundesaufsicht" kann man im weitesten Sinn alle Aufsichtszuständigkeiten verstehen, die dem Bund gegenüber den Ländern zustehen (Aufsicht des Bundes über die Länder). Rechtsgrundlagen der Bundesaufsicht in diesem Sinn sind die Absätze 3 und 4 des Art. 84, Art. 85 Abs. 4, Art. 37 GG.⁶²⁾ Während in Art. 84 Abs. 3 und in Art. 85 Abs. 4 GG die Bezeichnung "Aufsicht" ausdrücklich verwendet wird, setzt Art. 37 GG eine allgemeine "Aufsichts"-Zuständigkeit (Überwachungs-, Beobachtungszuständigkeit) voraus.⁶³⁾ Die Akte der "Aufsicht" (in diesem weiten Sinn: Art. 84, 85, 37) sind Akte der Herrschaft, da im Falle der Verletzung von Bundespflichten durch ein Land gemäß Art. 37 GG Bundeszwang ausgeübt werden kann.

Art. 84 GG

Als Bundesaufsicht i.e.S. kann man die Bundesaufsicht nach den Absätzen 3 und 4 des Art. 84 GG bezeichnen.⁶⁴⁾ Gemäß Art. 84 Abs. 3 Satz 1 GG übt die Bundesregierung die Aufsicht darüber aus, daß die Länder die Bundesgesetze dem geltenden Recht gemäß ausführen, sc. wenn die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten ausführen (Art. 84 Abs. 1 GG). Die Bundesaufsicht

-
- 62) Vgl. Lechner BayBgmstr 1949/171: "Über die in Art. 84 und 85 geregelten Aufsichtsbefugnisse auf dem Gebiet der Länderverwaltung steht dem Bund gemäß Art. 37 des Grundgesetzes ein allgemeines Aufsichtsrecht mit Zwangsgewalt über die Länder zu." Vgl. Schäfer AöR 78/6 f, 42 f; v. Mangoldt-Klein Art. 37 Anm. II 3; Bullinger AöR 83/292 f
- 63) Vgl. Maunz in Maunz-Dürig Art. 37 Randziff. 8
- 64) Vgl. v. Mangoldt GKGomm Art. 84 Anm. 4 S. 456; Maunz StaatsR § 24 I 3; ders. in Maunz-Dürig Art. 84 Randziff. 1 a.E., Randziff. 44, Art. 85 Randziff. 38, Art. 37 Randziff. 8

i.e.S. im Rahmen des Art. 84 GG ist Rechtsaufsicht, keine Zweckmäßigkeitsaufsicht⁶⁵⁾. Maßstab für die Bundesaufsicht i.e.S. im Rahmen des Art. 84 GG ist das geltende Recht. Die Bundesaufsicht i.e.S. ist nicht Gestaltung und Leitung des öffentlichen Lebens, also nicht "Politik" im Sinne von Art. 65 GG. Aufgabe der Bundesaufsicht i.e.S. ist es, dafür zu sorgen, daß die Länder vom Bundesgesetzgeber getroffene Entscheidungen ausführen. Die Bundesaufsicht i.e.S. hat als Maßstab das geltende Recht, nicht die Richtlinien der Politik im Sinne von Art. 65 GG. Der Begriff "Politik" im Sinne von Art. 65 GG umfaßt also nicht Herrschaft in Form der Bundesaufsicht i.e.S.

Art. 85 GG

Die Aufsicht nach Art. 85 Abs. 4 GG ist Dienstaufsicht.⁶⁶⁾ Nach Art. 85 Abs. 4 GG erstreckt sich die Bundesaufsicht auf Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausführung, sc. wenn die Länder die Bundesgesetze im Auftrage des Bundes ausführen (Art. 85 Abs. 1 GG). Die Aufsicht im Rahmen des Art. 85 GG erstreckt sich nicht nur auf Rechtmäßigkeit, sondern auch auf Zweckmäßigkeit, d.h. darauf, daß die Länder im Rahmen der Gesetzesausführung nach Art. 85 GG alle Maßnahmen so treffen, wie die Bundesbehörden es für richtig befinden.⁶⁷⁾ Zuständig für die Bundesaufsicht ist die Bundesregierung.⁶⁸⁾ Maßstab für die Aufsicht nach Art. 85 Abs. 4 GG ist zunächst die Gesetzmäßigkeit der Gesetzesausführung. Wenn

65) Wessel DV 1949/328; Laforet DÖV 1949/223; Nawiasky Grundgedanken S. 43; Zinn DÖV 1950/523; Schäfer AöR 78/9 f; v. Mangoldt GKGomm Art. 84 Anm. 4 S. 456; Herrfahrdt BK Art. 84 Anm. II 4; Hamann Art. 84 Anm. B 8; Maunz in Maunz-Dürig Art. 84 Randziff. 46

66) Schäfer AöR 78/11; v. Mangoldt GKGomm Art. 85 Anm. 5; Seifert-Geeb I A 10 S. 157; Maunz in Maunz-Dürig Art. 85 Randziff. 38. Schäfer (AöR 78/6 f, DÖV 1960/648) und Maunz (Maunz-Dürig Art. 85 Randziff. 38) verwenden daher den Ausdruck "Bundesaufsicht" im Rahmen des Art. 85 GG nur mit Einschränkung. Bullinger meint (AöR 83/285 f), in Art. 85 GG sei keine "Bundesaufsicht" vorgesehen.

67) Vgl. Herrfahrdt BK Art. 85 Anm. II 5; Schäfer AöR 78/11, DÖV 1960/648; Maunz in Maunz-Dürig Art. 85 Randziff. 39: "In Angelegenheiten der Auftragsverwaltung erstreckt sich die Bundesaufsicht (anders als die Bundesaufsicht nach Art. 84) nicht nur auf die Frage der Rechtmäßigkeit, sondern auch auf Fragen der Zweckmäßigkeit des Gesetzesvollzuges, d.h. auf Ermessensfragen"

sich die Aufsicht auch auf die Zweckmäßigkeit der Gesetzesausführung erstreckt, erscheint es doch als zweifelhaft, ob man die Aufsicht als Leitung und Gestaltung des öffentlichen Lebens, d.h. als Politik bezeichnen kann. Auf keinen Fall sieht das Grundgesetz im Rahmen der Aufsicht nach Art. 85 Abs. 4 GG einen Entscheidungsraum vor, dessen Ausfüllung man als Bestimmung der "Richtlinien der Politik" im Sinne von Art. 65 GG bezeichnen könnte. Es hat also den Anschein, als ob der Begriff "Politik" im Sinne von Art. 65 GG nicht Herrschaft in Form der Aufsicht nach Art. 85 Abs. 4 GG umfaßt.

Art. 37 GG

Art. 37 regelt den Bundeszwang. Der Bundeszwang setzt voraus, daß ein Land die ihm nach dem Grundgesetz oder einem anderen Bundesgesetz obliegenden Bundespflichten nicht erfüllt. Der Bundeszwang setzt eine allgemeine "Aufsichts"-Zuständigkeit (Überwachungs-, Beobachtungszuständigkeit) voraus.⁶⁹⁾ Zuständig für die "Aufsicht" in diesem Sinn ist die Bundesregierung.⁷⁰⁾ Maßstab für die "Aufsicht" nach Art. 37 GG ist das Grundgesetz oder ein Bundesgesetz. Die "Aufsicht" im Rahmen des Art. 37 GG kann nicht als Leitung und Gestaltung des öffentlichen Lebens, also nicht als "Politik" im Sinne von Art. 65 GG bezeichnet werden. Der Begriff "Politik" im Sinne von Art. 65 GG umfaßt also nicht Herrschaft in Form der "Aufsicht" nach Art. 37 GG.

b) Allgemeine Verwaltungsvorschriften

Art. 84 GG regelt die Ausführung der Bundesgesetze durch landeseigene Verwaltung, Art. 85 GG die Ausführung der Bundesgesetze durch Auftragsverwaltung und Art. 86 GG die Ausführung der Gesetze

68) Maunz in Maunz-Dürig Art. 85 Randziff. 40; vgl. Schäfer AöR 78/17 ff; Herrfahrdt BK Art. 85 Anm. II 5

69) Vgl. Maunz in Maunz-Dürig Art. 37 Randziff. 8; Lechner BayBgmstr 1949/171

70) Das gilt auch für den Fall der Tatbestandsfeststellung, "ob das Land das Recht verletzt hat", nach Art. 84 Abs. 4 Satz 1 GG auf Antrag der Bundesregierung oder eines Landes durch den Bundesrat (vgl. v.Mangoldt-Klein Art. 37 Anm. III 4 b). Art. 84 Abs. 4 Satz 1 GG setzt voraus, daß die Bundesregierung Mängel festgestellt hat.

durch bundeseigene Verwaltung. Alle drei Artikel sehen eine Zuständigkeit der Bundesregierung zum Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften vor, in den beiden ersten Fällen (Landesverwaltung) mit Zustimmung des Bundesrats (Art. 84 Abs. 2, Art. 85 Abs. 2 Satz 1, Art. 86 Satz 1). Nach Kratzer sind allgemeine Verwaltungsvorschriften "Weisungen für die Sachbehandlung an die mit dem Vollzug betrauten Behörden, die nur diese, nicht etwa - wie die Rechtsverordnungen - den Staatsbürger binden. Sie regeln nicht bestimmte Einzelfälle, sondern treffen Anordnungen darüber, nach welchen rechtlichen, technischen, wirtschaftlichen und politischen Gesichtspunkten Gruppen von Tatbeständen verwaltungsmäßig zu behandeln sind." ⁷¹⁾ v. Wick meint, die allgemeinen Verwaltungsvorschriften dienten der politischen (!) Leitung des Staates, um im Sinne der politischen Ziele (!) der Staatsführung (?) einen steuernden, architektonisch gestaltenden, richtungweisenden Einfluß auf die Gesetzesausführung sowie die sonstige Tätigkeit der Verwaltung auszuüben. Daher seien sie selbst in ihrer Funktion hochpolitisch (!). ⁷²⁾

Aus diesen Auffassungen könnte sich ergeben, daß der Erlaß von allgemeinen Verwaltungsvorschriften ein Akt der "Politik" im Sinne von Art. 65 GG ist.

Nach anzuerkennender herrschender Lehre sind allgemeine Verwaltungsvorschriften (Verwaltungsverordnungen) instruktionelle allgemeine Regelungen für den inneren Betrieb der Verwaltung ohne rechtliche Wirkung nach außen gegenüber dem Bürger. ⁷³⁾

71) DÖV 1952/230

72) S. 104

73) Laband S. 135; Jacobi HdbchDStR II 257; Anschütz VerfKomm Art. 77 Anm. 2; Jellinek VerwR S. 126; Peters LehrbVerw S. 77; Maunz in Maunz-Dürig Art. 84 Randziff. 32; Krüger (Festschrift Smend) und Forsthoff (VerwR I § 7, 3) haben Bedenken, daß bei uneingeschränkter Anwendung dieser Lehre der Rechtsschutz des Bürgers verkürzt werden könnte. Vgl. auch Bachof Festschrift Laforet S. 285 ff, JZ 1956/35 ff. Hans J. Wolff (VerwR I § 24 II b) ist der Auffassung, daß die Verwaltungsverordnungen dadurch, daß sie eine einheitliche Handhabung der Gesetze durch die Verwaltenden herbeiführen, diese mittelbar auch nach außen den Zivilpersonen gegenüber binden, weil Abweichungen, die nicht durch besondere Gründe veranlaßt sind, die Gleichbehandlungspflicht verletzen. Ebenso Flume Steuerberater-Jahrbuch 1953/54 S. 105 ff. Menger will den Gleichheitsgrundsatz auch

Der Erlaß von allgemeinen Verwaltungsvorschriften ist ein Akt der Herrschaft. Die Anwendung der allgemeinen Verwaltungsvorschriften durch die Verwaltung wird im Bereich der bundeseigenen Verwaltung (Art. 86 GG) durch das Disziplinarrecht garantiert. Ein Beamter, der allgemeine Verwaltungsvorschriften nach Art. 86 Satz 1 GG schuldhaft nicht beachtet, begeht ein Dienstvergehen im Sinne von § 77 BBG, da die allgemeinen Verwaltungsvorschriften seine Dienstpflicht zu amtlichem Gehorsam inhaltlich näher bestimmen.⁷⁴⁾ Die Anwendung der allgemeinen Verwaltungsvorschriften durch die Verwaltung wird im Bereich der landeseigenen Verwaltung durch die Aufsicht nach den Absätzen 3 und 4 des Art. 84 GG garantiert⁷⁵⁾ und im Bereich der Auftragsverwaltung durch die Aufsicht nach Art. 85 Abs. 4 GG.

Zweck der allgemeinen Verwaltungsvorschriften im Sinne der Art. 84 Abs. 2, 85 Abs. 2 Satz 1, 86 Satz 1 GG ist es, die Ausführung der Bundesgesetze näher zu regeln. Die allgemeinen Verwaltungsvorschriften "dienen" der Ausführung der Bundesgesetze, d.h. sie sind Mittel, um den gesetzgeberischen Willen nach dessen Erfordernissen Wirklichkeit werden zu lassen. Wenn v. Wick ausführt, daß die allgemeinen Verwaltungsvorschriften der politischen Leitung des Staates dienen, um im Sinne der politischen Ziele der Staatsführung einen Einfluß auf die Gesetzesausführung auszuüben,⁷⁶⁾ so kann richtigerweise unter "Staatsführung" zunächst

ohne tatsächliche Übung der Verwaltungsvorschriften angewendet wissen (VerwArch 51/71 Note 33: Voraussetzung Publizitätswirkung). Vgl. BVerwG NJW 1959/1843 f. Gegen Anwendung des Gleichheitsgrundsatzes BFH BStBL III 1958/45. Vgl. ferner BFH BStBL III 1958/409 ff; BVerwGE 2/163 ff

74) Hans J. Wolff VerwR I § 25 VIII a 2; Menger VerwArch 51/71

75) Verhandlungen des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rats S. 435 (Schmid und Höpker-Ascnoff); v. Mangoldt GKGomm Art. 84 Anm. 4 S. 456; Seifert-Geeb I A 10 S. 155; Herrfahrdt BK Art. 84 Anm. II 4; Schäfer AöR 78/9; Hamann Art. 84 Anm. 8: allgemeine Verwaltungsvorschriften seien nicht Normen im Dienste des Rechtswertes, sondern nur Zwecknormen, nicht "geltendes Recht"; Maunz in Maunz-Dürig Art. 84 Randziff. 48: allgemeine Verwaltungsvorschriften seien weder Mittel noch Maßstab der Bundesaufsicht, sondern eine selbständige Form echten Mitentscheidungsrechts des Bundes. Dem ist entgegenzuhalten, daß die allgemeinen Verwaltungsvorschriften eine einheitliche Ausführung der Bundesgesetze bewirken sollen. Die Aufsicht ist die Garantie dieser Einheitlichkeit

76) S. 104

nur der Gesetzgeber verstanden werden. In den allgemeinen Verwaltungsvorschriften ist die Verwirklichung der politischen Ziele des Gesetzgebers zu regeln (nicht aber die Verwirklichung etwaiger gegensätzlicher Ziele der Bundesregierung). Auch wenn innerhalb der Ziele des Gesetzgebers bei einzelnen Gesetzen noch Raum für Entscheidungen bleiben dürfte, so erscheint es doch fraglich, ob man den Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften allgemein als Politik, d.h. als Leitung und Gestaltung des öffentlichen Lebens bezeichnen kann. Auf keinen Fall bietet die Zuständigkeit zum Erlaß von allgemeinen Verwaltungsvorschriften im Sinne der Art. 84 - 86 GG einen Entscheidungsraum, dessen Ausfüllung man als Bestimmung der "Richtlinien der Politik" im Sinne von Art. 65 GG bezeichnen könnte. Es hat also den Anschein, als ob der Begriff "Politik" im Sinne von Art. 65 GG nicht Herrschaft in Form des Erlasses allgemeiner Verwaltungsvorschriften im Sinne der Art. 84 - 86 GG umfaßt.

c) Die Regelung der einheitlichen Ausbildung der Beamten und Angestellten nach Art. 85 Abs. 2 Satz 2 GG

Nach Art. 85 Abs. 2 Satz 2 GG "kann" die Bundesregierung "die einheitliche Ausbildung der Beamten und Angestellten regeln", sc. wenn die Länder die Bundesgesetze im Auftrage des Bundes ausführen (Art. 85 Abs. 1 GG). Ein Teil der Lehre rechnet eine derartige Regelung den allgemeinen Verwaltungsvorschriften, ⁷⁷⁾ Hamann rechnet sie den Rechtsverordnungen zu. ⁷⁸⁾⁷⁹⁾

Die Regelungen der Ausbildung der B e a m t e n in Bund und Ländern sind für bundeseigene und landeseigene Verwaltung in den Rechtsordnungen von Bund und Ländern nicht einheitlich als allgemeine Verwaltungsvorschriften oder als Rechtsverordnungen vorgesehen. Aufgrund des § 15 BBG hat die Bundesregierung eine Bundeslaufbahnverordnung erlassen. ⁸⁰⁾ § 13 dieser Verordnung ermächtigt "die für die Ordnung der Laufbahnen zuständigen obersten Dienst-

77) v. Mangoldt GgKomm Art. 85 Anm. 3; Giese-Schunck Art. 85 Anm. II 4

78) Art. 85 Anm. B 5

79) Unentschieden Maunz in Maunz-Dürig Art. 85 Randziff. 25

80) 31.7.1956 BGBl I 712, Neufassung 2.8.1961 BGBl I 1174

hörden" zum Erlaß von "Ausbildungs- und Prüfungsordnungen" unter Mitwirkung des Bundespersonalausschusses". Derartige "Ausbildungs- und Prüfungsordnungen" dürfen als allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen werden. ⁸¹⁾

§ 16 Abs. 1 des Landesbeamtengesetzes von Nordrhein-Westfalen ⁸²⁾ wonach wird die Landesregierung zum Erlaß einer Laufbahnverordnung ermächtigt. § 16 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes lautet:

"Die Landesminister erlassen für ihren Geschäftsbereich im Einvernehmen mit dem Innenminister und dem Finanzminister zur Ausführung der Bestimmungen nach Abs. 1 Verwaltungsvordnungen (!) über Annahme, Ausbildung und Prüfung."

Berlin ist ein Laufbahngesetz ergangen. ⁸³⁾ § 1 Abs. 1 dieses Gesetzes lautet gegenüber der inhaltlich entsprechenden Vorschrift Nordrhein-Westfalen:

"Der Senat erläßt als Rechtsverordnung (!) Ausbildungs- und Prüfungsordnungen."

Während das Dienstverhältnis der Beamten öffentlichrechtlicher Natur ist, ⁸⁴⁾ ist die Rechtsnatur des "Arbeits"-/"Dienst"-Verhältnisses der öffentlichen Angestellten umstritten. Die herrschende Lehre lehnt die Annahme eines öffentlichrechtlichen Dienstverhältnisses ab. Sie nimmt zu Recht zumindest grundsätzlich ein privatrechtliches Verhältnis an. ⁸⁵⁾ Dementsprechend ist

) Das ergibt sich wohl, wenn man Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG betrachtet: "Ist durch Gesetz vorgesehen, daß eine Ermächtigung (sc. zum Erlaß einer Rechtsverordnung) weiter übertragen werden kann...": weder in § 15 noch sonst im Bundesbeamtengesetz ist eine Weiterübertragung vorgesehen. Dabei bleibt dahingestellt, ob "Ausbildungs- und Prüfungsordnungen" wirksam als allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen werden können

) 15.6.1954 GS NW-Änderung § 16: 2.8.1957 GVBl NW 189 (192)

) 3.12.1958 GVBl Berlin 1126

) Fischbach DÖV 1951/455, DVBl 1951/100; Grabendorff DÖV 1953/724;

) v.Mangoldt-Klein Art. 33 Anm.VI 2; Hamann Art. 33 Anm. B 4

) Hueck LehrbArbR I S. 69 ff rechnet das Dienstverhältnis der Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes grundsätzlich dem Arbeitsrecht zu mit der Einschränkung der Geltung von besonderen Rechtsnormen; ähnlich Bailerstedt BAT S. 4; Clemens-Scheuring-Steingen-Görner-Opalke S. 6 ff; Nipperdey Festschrift Herschel S. 15 ff; v.Mangoldt-Klein Art. 33 Anm. VI 2 stellt fest, daß lediglich Berufsbeamten in öffentlich-rechtlichem Dienstverhältnis stehen; Forstthoff VerwR I S. 390: "Privatdienstverträge"; Otto ZBR 1956/235 betrachtet das Dienstverhältnis der Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes als "gleichberechtigte" Partnerschaft; Wacke Grundlagen S. 18 ff will das Dienstverhältnis der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst weder grundsätzlich dem Arbeitsrecht noch dem Beamtenrecht zurechnen; die Zurechnung des "Öffentlichen Dienstrechts" (sc. der Angestellten und Arbeiter) zum bürgerlichen oder zum öffentlichen Recht könne nur von Fall zu Fall entschieden werden (S. 25 f)

für Bund, Länder und die Mehrzahl der Gemeinden der Bundesan-
gestellentarifvertrag vom 23.2.1961 abgeschlossen worden, ⁸⁶⁾
u.a. für Angestelltenlehrlinge der Tarifvertrag über die Rechts-
verhältnisse der Lehrlinge und Anlernlinge vom 18.12.1961. ⁸⁷⁾

Aufgrund der unterschiedlichen Natur des Rechtsverhältnisses der
Beamten und der öffentlichen Angestellten ist es durchaus nicht
sicher, daß eine "Regelung der Ausbildung" der Angestellten nach
Art. 85 Abs. 2 Satz 2 GG notwendig rechtlich gleicher Natur ist
wie die "Regelung der Ausbildung" der Beamten im Sinne der glei-
chen Vorschrift.

Wegen der Schwierigkeiten der aufgeworfenen Fragen soll auf Klä-
rung der Rechtsnatur einer Regelung nach Art. 85 Abs. 2 Satz 2 GG
verzichtet werden. Ebenso soll wegen dieser Schwierigkeiten auf
Klärung der Frage verzichtet werden, ob eine solche Regelung ein
Akt der Herrschaft wäre. Eine Regelung nach Art. 85 Abs. 2 Satz 2
GG wäre nur insoweit zulässig, als sie Vorschriften enthält, die
zu einer sachgemäßen Ausbildung der Beamten/Angestellten führen.
Ob man die Entscheidung über eine derart sachlich gebundene Re-
gelung als Akt der "Politik" im Sinne von Art. 65 GG bezeichnen
kann, erscheint zweifelhaft. In keinem Fall bietet die Zuständig-
keit der Bundesregierung nach Art. 85 Abs. 2 Satz 2 GG einen Ent-
scheidungsraum, dessen Ausfüllung man als Bestimmung der "Richt-
linien der Politik" im Sinne von Art. 65 GG bezeichnen könnte.
Es hat also den Anschein, als ob der Begriff "Politik" im Sinne
von Art. 65 GG nicht den Akt einer Regelung nach Art. 85 Abs. 2
Satz 2 GG umfaßt.

d) Die Leitung der bundeseigenen Verwaltung durch die Bundes-
minister

Der Minister leitet den ihm unterstehenden Verwaltungszweig. In-
nerhalb des Instanzenzuges seines Verwaltungszweiges bildet der

86) GMBL 1961/137

87) GMBL 1962/13; vgl. aber "Richtlinien für die Ausbildung und
Prüfung der Angestelltenlehrlinge bei den Bezirksregierungen
des Landes Nordrhein-Westfalen" vom 20.12.1961 MBL NW 1962/98
ff = SGBL NW 20319

Minister die höchste Instanz. 88)

Die Leitung eines Verwaltungszweiges durch den Minister ist Ausübung von Herrschaft. Die Verletzung der Gehorsampflicht des Beamten gegenüber seinem Vorgesetzten ist ein Dienstvergehen im Sinne des Disziplinarrechts. 89) Im Falle der Gehorsamsverweigerung eines ihm unterstellten Beamten kann der Minister seine Entscheidungen also mit disziplinarischen Maßnahmen durchsetzen. 90)

Nach Art. 65 Satz 2 GG leitet der Minister seinen Geschäftsbereich innerhalb der vom Bundeskanzler bestimmten Richtlinien der Politik. Der Minister ist nach Art. 65 Satz 2 GG bei der Leitung des ihm unterstehenden Verwaltungszweiges, also bei einer bestimmten Form der Ausübung von Herrschaft, an die Richtlinien der Politik gebunden. 91)

Welche Bedeutung hat das für den Inhalt des Begriffes "Politik" im Sinne von Art. 65 GG?

Bei den zuvor untersuchten Herrschaftszuständigkeiten der Bundesregierung und der Bundesminister hatte sich bei einzelnen Zuständigkeiten gezeigt, daß der Begriff "Politik" im Sinne von Art. 65 GG die betreffende Herrschaftszuständigkeit nicht umfaßt. Bei anderen Zuständigkeiten hatte sich gezeigt, daß die betreffende Herrschaftszuständigkeit zumindest keinen Entscheidungsraum enthält, dessen Ausfüllung man als Bestimmung der "Richtlinien der Politik" im Sinne von Art. 65 GG bezeichnen könnte, woraus sich der Anchein ergeben hatte, als ob der Begriff "Politik" im Sinne von Art. 65 GG nicht Herrschaft in Form der Ausübung der betreffenden gesetzlich festgelegten Zuständigkeit umfaßt. Dabei war zunächst nur die Fragestellung aus Satz 1 des Art. 65 GG berücksichtigt worden: enthält die betreffende Herrschaftszuständigkeit einen Entscheidungsraum, dessen Ausfüllung man als Bestimmung der Richtlinien der Politik im Sinne von Art. 65 GG bezeichnen könnte?

Vgl. L.v.Stein I/44 ff; Wittmayer HdbchDStR II/330 ff (335); Forsthoff VerwR I § 1,2; Köttgen DÖV 1954/5 f; Behnke S. 91 ff (113); Römer S. 62 ff (74)
Vgl. § 29 BDO
Vgl. Köttgen DVBl 1957/445

Berücksichtigt man gegenüber dieser Fragestellung die Regelung des Art. 65 Satz 2 GG bei der Untersuchung des Begriffes "Politik" im Sinne von Art. 65 GG, so ergibt sich, daß es keine exakte Scheidung von "Politik" und Herrschaft gibt, da die Minister zumindest bei der (herrschaftlichen) Leitung der ihnen unterstehenden Verwaltungszweige an die Richtlinien der Politik gebunden sind.

Somit ergibt sich aus der Untersuchung einer Reihe von Zuständigkeiten der Bundesregierung und der Minister folgendes:

Wichtige Zuständigkeiten der Bundesregierung oder der Bundesminister (Rechtsverordnungen, Eingriffsverwaltung, Bundesaufsicht, allgemeine Verwaltungsvorschriften), die Herrschaftszuständigkeiten sind, werden entweder vom Begriff "Politik" im Sinne von Art. 65 GG nicht umfaßt oder enthalten zumindest keinen Entscheidungsraum, dessen Ausfüllung man als Bestimmung der Richtlinien der Politik bezeichnen könnte. Andererseits zeigt die Regelung des Art. 65 Satz 2 GG, aufgrund deren der Minister innerhalb der Richtlinien der Politik den ihm unterstehenden Verwaltungszweig leitet, daß es keine exakte Scheidung von "Politik" (im Sinne von Art. 65 GG) und Herrschaft gibt.

Daraus ergibt sich einmal die Schlußfolgerung, daß der Begriff "Politik" im Sinne von Art. 65 GG eine selbständig für sich bestehende Zuständigkeit bezeichnet, daß die Bedeutung der Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG also nicht einfach darin besteht, die Art der Willensbildung zu regeln für die verschiedenen im Grundgesetz verstreuten Zuständigkeitszuweisungen an die Bundesregierung oder einzelne Bundesminister.

Es ergibt sich zum anderen die Schlußfolgerung, daß sich die Zuständigkeit "Politik" im wesentlichen als Nichtherrschaft darstellt.

Diese Schlußfolgerungen werden durch Berücksichtigung des wichtigen Bereichs der Außenpolitik bestätigt. Als Teilbereich der Zuständigkeit "Politik" im Sinne von Art. 65 GG ist der allgemeine Bereich der Außenpolitik nicht noch als besondere Zustän-

digkeit im Grundgesetz aufgeführt. 92)

In der Außenpolitik gibt es keine Herrschaft (über souveräne Staaten), abgesehen von Ausnahmefällen unmittelbar an der Grenze des Überganges von bloßer außenpolitischer Einflußnahme zu voller Einverleibung eines souveränen Staates oder eines Teiles eines souveränen Staates durch einen (imperialistischen) Staat.

Die Möglichkeit der Vermengung von nichtherrschaftlicher Politik und Herrschaft ergibt sich aus der möglichen Gemeinsamkeit der Ziele von nichtherrschaftlicher Politik und von Herrschaft.

Jede Handlung erstrebt ein Ziel. Dieses Ziel ist ein gedachter Zustand, der anders ist als der augenblickliche und der aus der Handlung erwachsen soll. Jede Handlung entspringt einem bestimmten Zustand. Die Handlung ist das Mittel, um diesen Zustand in einen anderen umzuwandeln. Die "politische" Handlung erstrebt die Veränderung des öffentlichen Lebens durch Leitung und Gestaltung des öffentlichen Lebens. Das gilt auch dann, wenn die Handlung die Aufrechterhaltung des status quo bezweckt. Sie soll dann eine Gefährdung des status quo beseitigen oder verhindern, den status quo also befestigen. "Politik" zielt grundsätzlich auf Veränderung bestimmter Teilbereiche des öffentlichen Lebens. 93) So kann man nach den verschiedensten Bereichen "Wirtschafts-", "Kultur-", "Finanz-" und "Sozialpolitik", "Machtpolitik", Innen-" und "Außenpolitik" unterscheiden. 94) "Politische" Ziele können sein: ein bestimmter Lebensstandard, die Abschaffung oder Einführung der allgemeinen Wehrpflicht oder der Todesstrafe, die Erreichung einer "innen-" oder "außenpolitischen" Machtposition, die Gewinnung eines Staatsgebietsteiles oder die Schaffung einer völkerrechtlichen Staatenverbindung.

92) Vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 GeschOBRG: "Richtlinien der inneren und äußeren Politik"

93) Hans J. Wolff (VerwR I § 18 I b 3) versteht unter Politik die "Leitung und Gestaltung des öffentlichen Lebens im Ganzen und seiner Sachbereiche (z.B. Rechtspolitik, Wirtschaftspolitik, Kulturpolitik, Kommunalpolitik)". Leitung und Gestaltung des öffentlichen Lebens im Ganzen dürfte nur bei den Ausnahmefällen totaler Krisen des öffentlichen Lebens denkbar sein (Revolution, Nachkriegszeit oder dergl.)

94) Vgl. Helfritz S. 25

Zumindest im innenpolitischen Bereich lassen sich bestimmte Ziele sowohl durch Herrschaft erreichen als auch durch politische Tätigkeit, die Nichtherrschaft ist. Aber auch zur Erreichung außenpolitischer Ziele ist Ausübung von Herrschaft nicht völlig ausgeschlossen. Herrschaft kann zwar grundsätzlich nicht über (souveräne) Staaten ausgeübt werden. Herrschaft läßt sich aber mittelbar auch zur Erreichung außenpolitischer Ziele einsetzen, etwa gegenüber den eigenen Diplomaten, durch Befehl zum Truppenaufmarsch oder dergl..

Daraus erklärt sich die Doppelfunktion der Bundesminister: Die Minister sind einmal nichtherrschaftlich politisch tätig auf ihrem Teilbereich der Regierungspolitik, auf der anderen Seite sind sie höchste Instanz des ihnen jeweils unterstehenden Verwaltungszweiges. Nichtherrschaftliche Politik und Herrschaft gehören also zu ihren laufenden Geschäften. Dabei haben sie insbesondere die Ministerien als technischen Apparat zur Verfolgung ihrer politischen Ziele. 95)

Somit ergibt sich, daß die Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG die selbstständig für sich bestehende Zuständigkeit "Politik" zuweisen 96) und die Willensbildung für den Bereich dieser Zuständigkeit regeln. Die Zuständigkeit "Politik" ist im wesentlichen Nichtherrschaft. Es gibt aber im Bereich der grundgesetzlichen Zuständigkeitszuweisungen an Bundesregierung und Bundesminister keine exakte Scheidung von "Politik" und Herrschaft. Art. 65 Satz 2 GG schreibt (zumindest) vor, daß die Bundesminister den ihnen jeweils unterstehenden Verwaltungszweig innerhalb der "Richtlinien der Politik" selbstständig und unter eigener Verantwortung leiten. Dadurch und in diesem Sinn ergibt sich der (auch) "politische" Charakter der Zuständigkeit der Bundesminister zur herrschaftlichen Leitung des ihnen jeweils unterstehenden Verwaltungszweiges. Die Sätze 1

95) Vgl. L.v.Stein I/44 ff; Wittmayer HdbchDStR II/335; Peters LehrbVerw S. 8 f; Kaufmann VVDStRL 9/7; Scheuner Festschrift Smend S. 290; Forsthoff VerwR I § 1,2 S. 15 ff; Köttgen JbchöR NF 3/104; DVBl 1957/445; Hans J. Wolff VerwR I § 18 II

96) s. alsbald, an wen die Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG diese Zuständigkeit zuweisen

und 2 des Art. 65 GG gelten als Willensbildungsregelung auch für die (herrschaftliche) Leitung der Bundesminister über den ihnen jeweils unterstehenden Verwaltungszweig. Anhand der Untersuchung wichtiger Herrschaftszuständigkeiten der Bundesregierung oder der Bundesminister (Rechtsverordnungen, Eingriffsverwaltung, Bundesaufsicht, allgemeine Verwaltungsvorschriften, Leitung der Verwaltungszweige durch die Minister) hat sich ergeben,

1. daß die Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG die selbständig für sich bestehende Zuständigkeit "Politik" zuweisen,
2. daß die Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG die Willensbildung für den Bereich dieser Zuständigkeit regeln,
3. daß diese Zuständigkeit im wesentlichen Nichtherrschaft ist, daß es aber keine exakte Scheidung von "Politik" und Herrschaft gibt.

Es reicht nicht aus festzustellen, daß eine besondere Zuständigkeitszuweisung an Bundesregierung oder Bundesminister keinen Entscheidungsraum enthält, dessen Ausfüllung man als Bestimmung der Richtlinien der Politik (Art. 65 Satz 1 GG) bezeichnen könnte, um die Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG als Willensbildungsregelung für die betreffende Zuständigkeitszuweisung auszuschließen. Die betreffende Zuständigkeitszuweisung könnte ohne solchen Entscheidungsraum in dem Sinne "politischer" Natur sein, daß die Regelung des Art. 65 Satz 2 GG gilt. Der von Art. 65 Satz 1 GG vorausgesetzte Entscheidungsraum könnte sich beispielsweise in der Weise zusammensetzen, daß ein großer Teil dieses Entscheidungsraumes im umfassenden Bereich "Politik" außerhalb der besonderen Zuständigkeitszuweisungen liegt, während ein kleiner Teil dieses Entscheidungsraumes im Bereich der betreffenden Zuständigkeitszuweisung liegt. Für die Bestimmung der Begriffe "Politik" und "Richtlinien der Politik" im Sinne von Art. 65 GG reichen die o.g. drei Ergebnisse aus. Ob die Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG als Willensbildungsregelung für besonders zugewiesene Zuständigkeiten der Bundesregierung oder der Bundesminister außer der Zuständigkeit der Bundesminister zur Leitung des ihnen jeweils unterstehenden Verwal-

tungszweiges in Betracht kommen, kann hier dahingestellt bleiben.⁹⁷⁾⁹⁸⁾ Diese Frage gehört einmal in die allgemeine Erörterung des Begriffes "Geschäftsbereich" im Sinne von Art. 65 Satz 2 GG, zum anderen vor allem in die allgemeine Erörterung der betreffenden Zuständigkeiten. Insbesondere müßten Inhalt und Bedeutung der betreffenden Zuständigkeitszuweisung allgemein untersucht werden. Da Inhalt und Bedeutung der betreffenden Zuständigkeitszuweisung dem Inhalt und der Bedeutung der Willensbildungsregelung der Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG gegenübergestellt werden müßten, wäre in jedem Fall zunächst die Erörterung des Begriffes "Richtlinien der Politik" zu Ende zu führen.

Danach bleibt noch festzustellen, ob die Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG der Bundesregierung i.w.S. (Bundesregierung als Kollegialorgan, Bundeskanzler und Bundesminister) oder nur dem Bundeskanzler und den Bundesministern die Zuständigkeit "Politik" zuweisen und die Willensbildung für den Bereich dieser Zuständigkeit regeln.

Aus Art. 62 in Verbindung mit den Sätzen 1 und 2 des Art. 65 GG ergibt sich, wenn man die in der Weimarer Zeit übliche Praxis berücksichtigt, daß auch die Bundesregierung als Kollegialorgan zuständig ist, Beschlüsse zu fassen in Fragen, die im Sinne der Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG "politischer" Natur sind, vorbehaltlich⁹⁹⁾

-
- 97) Der Begriff "Politik" im Sinne des Art. 65 GG umfaßt nicht die Bundesaufsicht i.e.S. nach den Absätzen 3 und 4 des Art. 84 GG und nicht die "Aufsicht" nach Art. 37 GG; für die Bundesaufsicht i.e.S. und für die "Aufsicht" nach Art. 37 GG kommen daher die Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG nicht nach ihrem Wortlaut als Willensbildungsregelung in Betracht
- 98) Das gilt allgemein unabhängig davon, ob es sich um (besonders zugewiesene) Herrschaft (=zuständigkeit) handelt oder nicht, also in jedem Fall auch für die wichtige Zuständigkeit der Bundesregierung zur Gesetzesinitiative nach Art. 76 Abs. 1 GG
- 99) Art. 65 Satz 3 GG gilt nicht für Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Bundeskanzler auf der einen und Minister(n) oder "Kabinett" ("Bundesregierung" ohne Bundeskanzler, d.h. Gesamtheit der Minister) auf der anderen Seite; Stenobericht der Verhandlungen des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rats S. 36 ff, 410 ff; vgl. Poetzsch-Heffter Handkommentar Art. 56 Anm. 1 c; Wagemann S. 43; Steinadler S. 23; Anschütz Art. 56 Anm. 4; v. Mangoldt G GKomm Art. 65 Anm. 3; Lechner-Hülshoff § 1 GeschOBReg Anm. 2; Friauf Festgabe Herrfahrdt S. 53 f; § 15 Abs. 1 GeschOBReg ergibt nichts anderes. Diese Vorschrift muß

er Zuständigkeit des Bundeskanzlers, die Richtlinien der Politik zu bestimmen. Es liegt im Interesse reibungslos einheitlicher Politik, daß die Minister nicht (innerhalb der Richtlinien der Politik) "einsame" Entscheidungen treffen, sondern ihre politischen Abwägungen gemeinsam im Kabinett erörtern und erforderlichenfalls innerhalb der Richtlinien der Politik) politische Beschlüsse fassen. 100)

Die Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG weisen daher der Bundesregierung i.w.S. die Zuständigkeit "Politik" zu und regeln die Willensbildung für den Bereich dieser Zuständigkeit.

Der Begriff "Politik" im Sinne von Art. 65 GG stellt sich dar als Inhalt und Grenze einer Zuständigkeit, deren Bereich rechtlich bestimmt ist. Der Begriff "Politik" im Sinne von Art. 65 GG ist daher ein Rechtsbegriff.

Die rechtlichen Bindungen der "politischen" Entscheidungen im Sinne der Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG

Die Zuständigkeit "Politik" im Sinne des Art. 65 GG ist eine umfassende Allzuständigkeit; sie erstreckt sich auf alle Teilbereiche des öffentlichen Lebens. Daraus ergibt sich aber nicht eine All-Macht der Regierung i.w.S., nach freiem Belieben zu handeln.

Bindung an das Prinzip materieller Rechtsstaatlichkeit

Die Bundesregierung i.w.S. ist an das Prinzip materieller Rechtsstaatlichkeit gebunden. ¹⁰¹⁾ Sie ist rechtlich verpflichtet, für

mit § 1 GeschOBReg zusammen gesehen werden. Außerdem kann eine Geschäftsordnung für die Auslegung einer Verfassung nicht entscheidend sein.

) Vgl. § 15 Abs. 1 GeschOBReg; Maunz in Maunz-Dürig Art. 65 Randziff. 3; "Die Bundesregierung hat Aufgaben der politischen Regierung ... Sie ist ... nicht von politischen Entscheidungen ausgeschlossen"

) Nach dem Vorstellungsbild des Grundgesetzes soll die Bundesrepublik ein Rechtsstaat sein; das ergibt sich aus der Rechtsbindungs-Klausel des Art. 20 Abs. 3, aus dem Prinzip der Gewaltenteilung, aus der Rechtsweg-Klausel des Art. 19 Abs. 4 und aus Art. 28 Abs. 1 Satz 1. v.Mangoldt-Klein Art. 20 Anm. VI; Maunz-Dürig Art. 20 Randziff. 58 ff

die Schaffung und Erhaltung eines materiell gerechten Rechtszustandes Sorge zu tragen. ¹⁰²⁾

2. Bindung an das Gemeinwohl

Für alle Organwalter gilt das so zu nennende Utilitätsprinzip. Aufgrund des Utilitätsprinzips sind alle Organwalter rechtlich verpflichtet, ihre Tätigkeit in den Dienst des Gemeinwohls zu stellen. Die Politik der Bundesregierung i.w.S. hat also dem Gemeinwohl zu dienen. ¹⁰³⁾

3. Bindung an die Sozialstaat-Klausel

Aufgrund der Sozialstaat-Klausel der Art. 20 Abs. 1 und 28 Abs. 1 Satz 1 GG ist die Bundesregierung i.w.S. rechtlich verpflichtet, für die Schaffung und Erhaltung sozialer Verhältnisse Sorge zu tragen. Die Sozialstaat-Klausel ist eine Staatszielbestimmung. ¹⁰⁴⁾ Die Sozialstaat-Klausel bedeutet für die Bundesregierung i.w.S. die rechtliche Verpflichtung, die Existenz des Bürgers wirtschaftlich zu sichern (Sicherung der Zukunft), dem Bürger einen den Umständen angemessenen wirtschaftlichen Lebensstandard zu sichern und nach Möglichkeit jedem Bürger die ihm zukommenden wirtschaftlichen Vorteile zu verschaffen. ¹⁰⁵⁾

102) Hans J. Wolff VerwR I § 30 I a; vgl. v.Mangoldt-Klein Art. 20 Anm. VI 1; Maunz-Dürig Art. 20 Randziff. 59

103) Vgl. Hans J. Wolff VerwR I § 30 II b 1; Friauf Festgabe Herrfahrt S. 63

104) v. Mangoldt-Klein Art. 20 Anm. VII 2 b; vgl. Hamann Art. 20 Anm. B 3 a: "unmittelbar verbindliche Norm"; v. Mangoldt GGKomm Art. 20 Anm. 2 b; "Das Beiwort 'sozial' ... bedeutet ein Programm, das in gleicher Weise für Gesetzgebung wie für Regierung und Verwaltung in Bund und Ländern ... bindend sein soll ... Verpflichtung des Staates"; insoweit ist v. Mangoldt zuzustimmen (vgl. Kritik v. Mangoldt-Klein Art. 20 Anm. VII 2 a: "nicht nur 'Programm'"); Ipsen Über das Grundgesetz S.17: "nur rechtsgrundsätzliche Zielbestimmung eines Sozialstaates - Realisierung der Sozialstaatlichkeit der künftigen Gesetzgebung überantwortet"; Wernicke BK Art. 20 Anm. II 1 d; "nur programmatische Forderung"; Maunz StaatsR § 10 II 4 S. 62: "allgemeines Programm für den Gesetzgeber"

105) Vgl. Forsthoff Verfassungsprobleme des Sozialstaats; Maunz StaatsR § 10 I 4; Giese-Schunck Art. 20 Anm. II 4; v. Mangoldt-Klein Art. 20 Anm. VII 3; dagegen Fechner Freiheit und Zwang im sozialen Rechtsstaat S. 14: "zielt der Sozialstaat auf die

4. Rechtspflicht zu bundesfreundlichem Verhalten

Unter Berufung auf Rudolf Smend ¹⁰⁶⁾ hat das Bundesverfassungsgericht in einer Reihe von Entscheidungen die Rechtspflicht des Bundes und der Länder zu "bundesfreundlichem Verhalten", zur "Bundestreue" anerkannt. ¹⁰⁷⁾ Diese Rechtspflicht ist von der Literatur ebenfalls anerkannt worden. ¹⁰⁸⁾ Die Rechtspflicht zu bundesfreundlichem Verhalten bedeutet die Rechtspflicht des Bundes und der Länder, dem Wesen des Bund und Länder verbindenden "Bündnisses" entsprechend zusammenzuwirken und zu seiner Festigung und zur Wahrung seiner und der wohlverstandenen Belange seiner Glieder beizutragen. ¹⁰⁹⁾ Die Rechtspflicht zu bundesfreundlichem Verhalten bindet auch die Bundesregierung ¹¹⁰⁾ i.w.S..

Verpflichtung des Einzelnen zur Teilnahme an der Gesamtaufgabe, an der Aufgabe der gemeinsamen Lebensbewältigung" (Besprechung von Bachof DVBl 1954/378 f); Menger Sozialer Rechtsstaat S. 27: "Der soziale Rechtsstaat ... verlangt daher auch vom Bürger Rücksichtnahme gegen seinen Staat" (Besprechung Dürig AöR 79/254 ff); Gerber AöR 81/37 ff, 40: "Rücksichtnahme auf das Ganze"; Ernst Rudolf Huber DÖV 1956/201 ff: "Aus dem Sozialstaatsprinzip ergibt sich eine dreifache Sozialpflichtigkeit, die die Mitbürger untereinander, das Gemeinwesen gegenüber seinen Gliedern, aber auch diese gegenüber dem Gemeinwesen verpflichtet"; Grewe DRZ 1949/351 bezeichnet den "Begriff" des "sozialen Rechtsstaates" als "substanzlosen Blankettbegriff"

106) Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat Festgabe Otto Mayer 1916 = Staatsrechtliche Abhandlungen von Rudolf Smend S. 39 ff

107) BVerfGE 1/130 ff; 1/314 ff; 3/57; 4/140 ff; 6/328 ff, 361 f; 8/138 ff; 12/254 ff

108) Schüle VerwArch 38/422 f; Scheuner DVBl 1952/645 f; v. Mangoldt-Klein Art. 20 Anm. II 3 b; Geiger BayVBl 1957/338 ff; Maunz DÖV 1959/1 ff; derselbe in Maunz-Dürig Art. 20 Randziff. 22 f; Bayer Die Bundestreue; Peters Rundfunk und Fernsehen S. 24 f; Spanner DÖV 1961/481 ff; Kratzer BayVBl 1961/137 f; Zeidler AöR 86/399 ff; vgl. Herbert Krüger Festgabe Kaufmann S. 244 ff

109) BVerfGE 1/315

110) Im Fernsehstreit hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, die Bundesregierung habe gegen die Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten verstoßen (BVerfGE 12/254 ff). Das Bundesverfassungsgericht ist der Auffassung, auch das prozedere und der Stil der Verhandlungen, die zwischen dem Bund und seinen Gliedern und zwischen den Ländern im Verfassungsleben erforderlich würden, stünden unter dem Gebot bundesfreundlichen Verhaltens. Diese Auffassung ist kritisiert worden: Spanner DÖV 1961/483: "die Grenze zwischen Rechtsfragen und politischen Zweckmäßigkeitsfragen" werde "zumindest äußerst unscharf"; gebilligt worden ist sie grundsätz-

5. Das Wiedervereinigungsgebot

Der Schlußsatz der Präambel des Grundgesetzes und Art. 146 GG enthalten das Wiedervereinigungsgebot.¹¹¹⁾ Das Wiedervereinigungsgebot ist eine Staatszielbestimmung.¹¹²⁾ Das Wiedervereinigungsgebot beinhaltet für alle politischen Staatsorgane die Rechtspflicht, die Einheit Deutschlands mit allen Kräften anzustreben.¹¹³⁾ Das Wiedervereinigungsgebot bindet auch die Bundesregierung¹¹⁴⁾ i.w.S. als politisches Organ.

Die hier dargestellten Rechtspflichten der Bundesregierung i.w.S. sind nichtvollzugsfähige rechtliche Bindungen der "Politik" im Sinne von Art. 65 GG.¹¹⁵⁾ Die Bundesregierung i.w.S. hat sich diesen Rechtspflichten zu unterwerfen, indem sie die rechtlichen Bindungen "beachtet", nicht indem sie die rechtlichen Bindungen "vollzieht". Der Bundesregierung i.w.S. ist durch diese Rechtspflichten nicht ein bestimmtes politisches Verhalten als Rechtsfolge bei Vorliegen eines bestimmten politischen Sachverhalts vorgeschrieben.¹¹⁶⁾

lich von Peters Rundfunk und Fernsehen S. 24; vgl. Zeidler AöR 86/399 ff. Der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ist grundsätzlich zuzustimmen. Grundsätzlich unterliegen auch das *procedere* und der Stil der Verhandlungen, die zwischen dem Bund und seinen Gliedern und zwischen den Ländern im Verfassungsleben erforderlich werden, der Rechtspflicht zu bundesfreundlichem Verhalten. Im einzelnen kann hier nicht erörtert werden, in welchen Fällen durch *procedere* und Stil derartiger Verhandlungen die Rechtspflicht zu bundesfreundlichem Verhalten verletzt wird und welche Rechtsfolgen sich aus einer solchen Verletzung ergeben.

111) Klein Gedächtnisschrift Walter Jellinek S. 138 ff; Hamann Präambel Anm. A, B 7, Art. 146 Anm. B 1; BVerfGE 5/125 ff; vgl. v.Mangoldt-Klein Präambel Anm. XI 1; Scheuner zu Art. 146 DÖV 1953/584; BVerfGE 12/51; Friauf Festgabe Herrfahrdt S. 60

112) Vgl. BVerfGE 5/125 ff; 12/51: "Ziel"; Klein Gedächtnisschrift Walter Jellinek S. 140: "Richtpunkt", "Richtlinie", Scheuner DÖV 1953/584: "Leitsatz", "Leitgrundsatz"

113) BVerfGE 5/127; Hamann Präambel Anm. A

114) Vgl. BVerfGE 5/125 ff; Hamann Art. 146 Abm. B 1

115) Vgl. Scheuner Festgabe Smend S. 279: "rechtliche Bindungen im politischen Bereich"; Spanner DÖV 1961/482: "Gebundenheit" Vergleichs zu: Rechtspflicht zu bundesfreundlichem Verhalten: BVerfGE 1/316 ff (317 Abs. 2); 6/329; 8/131; Maunz DÖV 1959/1 zu: Wiedervereinigungsgebot: Scheuner DÖV 1953/584; BVerfGE 5/127 f; 12/51 f

Die Nichtvollzugsfähigkeit der dargestellten rechtlichen Bindungen erklärt sich aus der Eigenart der politischen Tätigkeit.

Im öffentlichen Leben wirken politische Kräfte. Sie bilden sich an gemeinsamen Zielen. Meist sind verschiedenartigste Motive der Anlaß zur Verfolgung bestimmter Ziele. Aus dieser Verschiedenartigkeit der Motive rührt eine Verkettung der politischen Kräfte her. Diese Verkettung erfordert, daß der Politiker stets die mannigfaltigsten Interessen bei jeder seiner Handlungen berücksichtigt. ¹¹⁷⁾

Dazu kommt, daß die politischen Kräfte eine starke Dynamik haben. ¹¹⁸⁾ Die politischen Verhältnisse unterliegen ständigen Veränderungen, da einmal diese, ein andermal jene Kraft sich durchsetzt, eine dritte verschwindet. Jedes Ereignis kann die gesamte politische Situation von Grund auf verändern: z.B. ein Brief, der Abschluß eines Staatsvertrages, ein Umsturz, ein Staatsbesuch, eine Einladung; ein Streik, eine Demonstration, eine Wahl, eine Erklärung. Der Politiker sieht sich meist einer äußerst vielschichtigen, undurchsichtigen Situation gegenüber. Kennzeichnend zumal für die Außenpolitik ist ein scharfer Gegensatz von langdauernden, kaum feststellbar sich vollziehenden Prozessen und jähen Veränderungen von oft säkularer Bedeutung. In den langsamen, stetigen Entwicklungen wirken sich breit gelagerte Kräfte aus, in den plötzlichen Veränderungen die Entschlüsse der Mächtigen. Der wirkungsvolle Einfluß weniger entscheidender Machthaber bringt die größte Schwierigkeit für alle politischen "Berechnungen". Die "Berechnungen" sind Prognosen einerseits über die breit gelagerten Entwicklungen, andererseits über die Entschlüsse der Machthaber. ¹¹⁹⁾

Die Verkettung u n d die Dynamik der politischen Kräfte bewirken die Eigenart der Zuständigkeit "Politik" der Bundesregierung i.w.S.. Während die Verwaltungsbehörden in den engen Grenzen ihres Bereichs bestimmte, sich typisch wiederholende Aufgaben nach

¹¹⁷⁾ Vgl. Kaufmann VVDStRL 9/7

¹¹⁸⁾ Scheuner Festgabe Smend S. 279

¹¹⁹⁾ Vgl. Schindler S. 105

eng bestimmten Gesichtspunkten erledigen, handelt die Bundesregierung i.w.S. in dem Bereich der umfassenden Allzuständigkeit "Politik", in dem sie ständig die Vielfalt der Kräfte, Interessen und Motive berücksichtigen muß, ¹²⁰⁾ in dem typisierende Betrachtung der Vorgänge auf die Dauer ausgeschlossen ist, da jede politische Situation im Fortgang der politischen Entwicklungen von allen vorherigen Situationen verschieden ist. Infolgedessen sind die politischen Entscheidungen der Bundesregierung i.w.S. nicht durch "Vollzugs-Normen" geregelt, sondern durch zu "beachtende" Rechtspflichten gebunden.

Der Begriff "Politik" im Sinne von Art. 65 GG ist (auch) aufgrund dieser nur juristisch erkennbaren rechtlichen Bindungen ein (rechtlich bestimmter) Rechtsbegriff.

§ 2

Abgrenzbarkeit ausschließlicher Zuständigkeitsbereiche von Kanzler und Minister mittels einer Bestimmung des Begriffes "Richtlinien der Politik"?

Damit ist der Versuch abgeschlossen, Inhalt und Grenze des Begriffes Politik im Sinne von Art. 65 GG zu bestimmen. Die Ergebnisse dieses Versuches müssen als Grundlage einer Untersuchung dienen, worum es sich bei dem Begriff "Richtlinien der Politik", vom Begriff "Politik" her gesehen, handeln kann. Eine solche Untersuchung muß von der Frage ausgehen, ob der Begriff "Richtlinien der Politik" so bestimmt werden muß, daß sich ausschließliche Zuständigkeitsbereiche von Kanzler und Minister ergeben. Die Notwendigkeit, den Begriff "Richtlinien der Politik" so zu bestimmen, könnte sich daraus ergeben, daß nach Art. 65 Satz 2 GG " i n n e r h a l b " der Richtlinien jeder Minister seinen Geschäftsbereich " s e l b s t ä n d i g " ... leitet.

120) Vgl. Schneider Gerichtsfreie Hoheitsakte Tübingen 1951 S. 41

Es ist aber aufgrund des Inhalts des Begriffes "Politik" im Sinne von Art. 65 GG zweifelhaft, ob eine Abgrenzung ausschließlicher Zuständigkeitsbereiche von Kanzler und Minister im Bereich der "Politik" im Sinne von Art. 65 GG möglich ist. Es ist daher zunächst zu prüfen, ob eine solche Abgrenzung möglich ist.

A

Der Begriff "Norm" und der Begriff "Richtlinien der Politik"

Nach Schmid handelt es sich bei den Richtlinien der Politik um "Normen".¹²¹⁾ Maunz ist der Auffassung, die Richtlinien der Politik seien Normen, sie müßten ihrem Wesen nach eine generelle Festlegung enthalten und auf Ausfüllung angelegt sein ("vergleichbar dem Rahmen, den ein Rahmengesetz zieht"), sie würden die Minister für eine unbestimmte Zahl von Einzelfällen binden.¹²²⁾ Nach Friauf umfaßt der Begriff der Richtlinie nur generelle Vorschriften. Das Merkmal der Allgemeinheit sei für ihn schlechthin wesentlich.¹²³⁾

Aus der Unterscheidung von genereller und abstrakter Regelung gegenüber individueller und konkreter Regelung könnte sich eine Abgrenzbarkeit ausschließlicher Zuständigkeitsbereiche von Kanzler und Minister ergeben. Diese Unterscheidung ist formal-logischer Natur.¹²⁴⁾ Eine generelle Norm liegt vor, wenn eine Regelung für eine unbestimmte Zahl von Personen gilt; eine abstrakte Norm liegt vor, wenn eine Regelung für eine unbestimmte Zahl von Sachverhalten gilt. Demgegenüber trifft der Einzelakt eine Regelung für eine bestimmte Person und einen bestimmten Sachverhalt.¹²⁵⁾ Kann der Begriff "Richtlinien der Politik" in dem Sinne bestimmt werden, daß der Kanzler generelle und abstrakte Nor-

121) Stenobericht des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rats S. 412

122) BayVBl 1956/260 f

123) Festgabe Herrfahrdt S. 50

124) Kelsen VVDStRL 4/178 (Diskussionsbeitrag)

125) Zur Terminologie vgl. Bettermann S. 92 ff; Bachof Festschrift Laforet S. 315; Hildegard Krüger DVBl 1955/762; v. Mangoldt-Klein Art. 19 Anm. III 2 c; Brohm S. 44 f; Maunz in Maunz-Dürig Art. 20 Randziff. 94

men aufstellt (Art. 65 Satz 1 GG), nach denen die Minister Einzelakte erlassen (Art. 65 Satz 2 GG)? Ist also eine formal-logische Abgrenzung ausschließlicher Zuständigkeitsbereiche von Kanzler und Minister möglich?

I. Der formal-logische Unterschied zwischen Normen und Richtlinien der Politik

Eine Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche von Bundeskanzler und Bundesminister nach den Kategorien generell - individuell ist nicht möglich. Die Richtlinien der Politik gelten gegenüber den Bundesministern, ¹²⁶⁾ d.h. gegenüber bestimmten Organwaltern. Die politische Zuständigkeit der Minister nach Art. 65 Sätze 1 und 2 GG besteht auch nicht ihrem Wesen nach darin, individuelle Akte zu erlassen, d.h. Akte, die für bestimmte Personen gelten. Politik ist dem Wesen nach Leitung und Gestaltung des öffentlichen Lebens; sie wendet sich mehr oder weniger häufig an einen Kreis von Adressaten, die alle oder zum Teil anonym, also unbestimmt sind ("an die Öffentlichkeit").

Eine Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche von Bundeskanzler und Bundesminister nach den Kategorien abstrakt - konkret ist ebenfalls nicht möglich.

Eine Richtlinie der Politik im Sinne einer abstrakten Norm könnte zwar etwa die sogenannte Hallstein-Doktrin sein. Sie besagt, daß grundsätzlich bei einem auswärtigen Staat nur eine deutsche diplomatische Vertretung bestehen darf. Sie enthält die Drohung, daß die Bundesrepublik die diplomatischen Beziehungen zu jedem Staat abbrechen wird, der diplomatische Beziehungen zu Mitteldeutschland aufnimmt. Hier liegt also ein abstrakter, unbestimmter Sachverhalt vor: Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zu Mitteldeutschland durch einen fremden Staat, für den die "Regelung" "gilt": Abbruch der diplomatischen Beziehungen durch die Bundesrepublik. In der sogenannten Hallstein-Doktrin könnte also eine Richtlinie der Politik im Sinne eines abstrakten Satzes gesehen werden. Die Bestimmung des Begriffes Richtlinie der Po-

126) Maunz in Maunz-Dürig Art. 65 Randziff. 2

litik als abstrakte Norm erscheint also zunächst insofern (abstrakter Satz) als möglich.

Eine solche Bestimmung des Begriffes Richtlinie der Politik kann aber nur unter zumindest der Voraussetzung endgültig als richtig angesehen werden, daß sich die e n t s c h e i d e n d e n politischen Fragen durch abstrakte Normen bestimmen lassen. Es geht nicht an, daß dem Kanzler mit einer solchen Auslegung aus formallogischen Gründen die Zuständigkeit in den entscheidenden politischen Fragen deshalb entzogen wird, weil sich solche Fragen nicht durch abstrakte Rechtssätze bestimmen lassen.

Die Hallstein-Doktrin ist im Hinblick auf die Wiedervereinigung Deutschlands aufgestellt worden. Es soll damit verhindert werden, daß die Teilung Deutschlands ihren provisorischen Charakter verliert und zu einer Dauereinrichtung wird, die der Natur der Einheit Deutschlands widerspricht. Die Wiedervereinigung Deutschlands ist zumindest eine der entscheidendsten politischen Aufgaben der Bundesrepublik. ¹²⁷⁾ Es scheint also, daß die Politik mittels abstrakter Sätze des Kanzlers bestimmt werden kann.

Die Hallstein-Doktrin für sich reicht aber bei weitem nicht aus, um die Wiedervereinigungspolitik der Minister zu bestimmen. Beispielsweise könnte an die Bundesrepublik die Notwendigkeit herantreten, ein Disengagement durchzuführen. Darunter wird ein Ausinanderrücken der ausländischen Truppen in Europa verstanden. Diese Frage erscheint als mindestens so wichtig auch für die Wiedervereinigung wie die Frage der diplomatischen Beziehungen fremder Staaten zu Mitteldeutschland. Hier ist eine zweckgerechte abstrakte Regelung für eine unbestimmte Zahl von Fällen nicht denkbar. Es erscheint aber als sinnwidrig, in einer so wichtigen Frage die Zuständigkeit des Kanzlers auszuschließen.

Wenn der Kanzler erklärt, die Schaffung eines "europäischen Bundesstaates" sei ein wichtiges Ziel der deutschen Politik, so wird man nicht umhin können, eine Bindung der Minister an diese Erklä-

127) Das Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes (Schlußsatz der Präambel, Art. 146 GG) kann und soll hier unberücksichtigt bleiben. Hier kommt es auf das Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes nicht an, sondern auf die politisch entscheidende Bedeutung der Wiedervereinigung

zung des Kanzler anzunehmen, obwohl es sich keineswegs um eine abstrakte Norm handelt. Auch in grundsätzlichen innenpolitischen Fragen wird man dem Kanzler eine Entscheidungsbefugnis nicht verweigern können, etwa in der Frage der Wirtschaftsform oder der Verstaatlichung der Grundstoffindustrien. Auch hier wird man eine Bindung der Minister an die Entscheidung des Kanzlers annehmen müssen, ohne daß der Kanzler einen abstrakten Satz aufstellt.

Man kann hier auch nicht in der Weise konstruieren, daß man etwa die Richtlinie der Politik "Schaffung eines europäischen Bundesstaates" unter besonderer Betrachtungsweise als abstrakten Satz auffaßt. Der Minister wäre nach einer solchen Konstruktion verpflichtet, bei allen neu eintretenden, für die "Schaffung eines europäischen Bundesstaates" erheblichen Sachverhalten (eben) die Schaffung eines "europäischen Bundesstaates" anzustreben. Die Aufgabe eines Politikers kann nicht darin bestehen, das Eintreten von Sachverhalten abzuwarten. Er hat einen konkreten Sachverhalt vor sich, der zu verändern oder zu erhalten ist. Er kann nicht nur auf irgendwelche Ereignisse warten. Das gilt auch für den Minister. Der Minister hat nicht die Aufgabe abzuwarten, ob sich etwas in der politischen Situation verändert und dann eine Subsumtion des eingetretenen Ereignisses unter Richtlinien der Politik (des Kanzlers) zu versuchen. Er hat vielmehr aktiv zu werden. Politik ist Aktion, nicht "Re"-Aktion. Auch wenn der Minister gelegentlich nicht genug Machtmittel hat, um aussichtsreich tätig werden zu können, kann man bei der Bestimmung des Begriffes "Richtlinien der Politik" doch nicht von der Voraussetzung ausgehen, daß die Minister untätig abwarten, bis sich etwas ereignet.

Man könnte nun folgende Konstruktion wählen, um das Erfordernis der Abstraktheit für den Begriff "Richtlinien der Politik" aufrechtzuerhalten. Man könnte die Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG so auslegen, daß hier dem Kanzler zwar das Recht eingeräumt wird, Richtlinien im Sinne von abstrakten Normen zu bestimmen, daß er aber auch das Recht haben solle, politische Einzelfragen mit Bindungswirkung für die Minister zu entscheiden, daß sich dieses Recht nicht aus Art. 65 S. 1 und 2 GG, sondern allgemein aus seiner Stellung als Kanzler aus der Natur der Sache ergebe. Eine sol-

che Konstruktion würde aber ihren Zweck verfehlen, da keine Abgrenzung ausschließlicher Zuständigkeitsbereiche für Kanzler und Minister erreicht wäre.

Die Bestimmung des Begriffes "Richtlinien der Politik" als "abstrakte Norm" kann aus diesen Gründen nicht als zutreffend angesehen werden. Der Begriff "Norm" ist in jeder Hinsicht ungeeignet, die gegebenen Probleme zu klären, sie überhaupt nur aufzuzeigen.

II. Der Unterschied in der Geltungsintensität von Normen und Richtlinien der Politik

Es besteht neben dem Unterschied in der formal-logischen Struktur noch ein Unterschied in der Geltung der Richtlinie der Politik im Vergleich zur Norm. Ein wesentliches Merkmal der Norm ist die Starrheit der Geltung. Normen gelten gemäß ihrem Inhalt zwingend und dauernd mit stets gleichbleibender Intensität.

Eine starre Geltung kann es bei den Richtlinien der Politik im Sinne von Art. 65 GG im wesentlichen nicht geben. Politik im Sinne von Art. 65 GG richtet sich grundsätzlich auf eine Situation, die sich ständig ändert. Einen verlässlichen Zustand gibt es in der Politik im Sinne von Art. 65 GG im wesentlichen nicht.¹²⁸⁾ Außerdem besteht das Wesen der Politik darin, Situationen zu verändern, politische Kräfte hervorzurufen, andere einzudämmen. Die Politik stellt alles in Frage. Dieses dauernde Wechselspiel ständig einander widerstreitender Kräfte erfordert ein Höchstmaß an Beweglichkeit für den, der sich mit Erfolg beteiligen will. Dagegen ist ein wesentliches Element des Rechtes, damit ein wesentliches Element der Rechtsakte, also auch der Normen, die Rechtssicherheit, d.h. die Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit des Rechts. Abstrakte Normen setzen voraus, daß bestimmte typische Lebenssachverhalte sich ständig wiederholen,

128) Unwesentliche Elemente der Verlässlichkeit sind im Bereich der Politik im Sinne von Art. 65 GG (zumindest) insofern gegeben, als in diesen Bereich auch Herrschaft fällt. Zumindest fällt Herrschaft in Form der Leitung des Verwaltungszweiges durch den Bundesminister in diesen Bereich

wobei die Starrheit der Normgeltung Berechenbarkeit des Rechts bewirkt. Solche typischen, normierbaren Lebenssachverhalte gibt es in der Politik nur höchst selten. Sicherheit und Berechenbarkeit kann es daher in der Politik im wesentlichen nicht geben. Politik im Sinne von Art. 65 GG ist im wesentlichen auf Unsicherheit, auf Spekulation, auf Wahrscheinlichkeit, bloße Mutmaßung oder sogar nur auf vage Hoffnung angelegt. Die Aufgabe der Politik ist eine Beeinflussung von Teilbereichen des öffentlichen Lebens. Die Politik hat dabei stets die Verkettung der politischen Kräfte zu berücksichtigen. Durch die Verkettung und die Dynamik der politischen Kräfte ist Ausgangspunkt der Politik im wesentlichen eine ständig veränderte Situation. Die Basis des Politikers ist im wesentlichen immer gefährdet; die Entwicklungen sind im wesentlichen unberechenbar, müssen im ganzen gesehen werden und können daher letztlich nicht typisiert werden.

Der Kanzler kann daher grundsätzlich seine Ziele nicht starr festlegen. Er kann nicht erklären, daß eine bestimmte Politik unaufhörlich verfolgt werden müsse. Seine Richtlinien der Politik enthalten gleichsam alle eine *clausula rebus sic stantibus*, wobei meist von vornherein feststeht, daß die Situation sich in jedem Augenblick ändern kann. Die "Geltungskraft" der Richtlinie der Politik steht im Gegensatz zur Norm ständig in Frage. Sie wird fortwährend geändert.

Dieselbe Richtlinie der Politik kann verschiedene Vordringlichkeitsstufen durchlaufen, kann eine Zeitlang außer Kraft treten und später wieder gelten. Bei Änderungen in der politischen Situation darf der Minister daher nicht wie bisher die Richtlinien der Politik (des Kanzlers) starr weiter befolgen. Er hat in Zweifelsfällen die Entscheidung des Kanzlers einzuholen. ¹²⁹⁾

Richtlinien der Politik sind folglich nicht als abstrakte Normen zu definieren. Politik läßt sich nicht ausschließlich nach abstrakten Sätzen leiten. Sie ist mit der Starrheit der Normen im rechtstechnischen Sinn unvereinbar. Die Grenze der Zuständigkeit des Kanzlers nach Art. 65 Sätze 1 und 2 GG kann nicht in der Aufstellung genereller und abstrakter Normen gesehen werden.

¹²⁹⁾ Vgl. § 1 Abs. 1 Satz 3 GeschOReg

B

Die Begriffe "policy determination" und
"policy execution" im Amerikanischen

Wenn die Zuständigkeitsbereiche von Kanzler und Minister nicht mit Hilfe des Normbegriffs abgegrenzt werden können, so besagt das noch nicht, daß sie überhaupt nicht im Sinne ausschließlicher Zuständigkeitsbereiche trennbar sind.

Für eine Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche bietet sich eine Unterscheidung an, die in der amerikanischen Literatur über Staat und Politik eingebürgert ist. Es handelt sich um die Unterscheidung "policy determination" ¹³⁰⁾ - "policy execution" ¹³¹⁾. Loewenstein definiert den Begriff policy determination: "Policy determination or policy decision refers to the major choices of policy the state community is called on to make. Policy decisions are the fundamental resolves of the community governing its immediate and often its remote future." Der Übersetzer des Werkes von Loewenstein hat in Übereinstimmung mit dem Verfasser den Begriff policy determination mit politischer Grundentscheidung übersetzt. ¹³²⁾ Als Beispiele solcher Grundentscheidungen führt Loewenstein an: "The choice between free trade or protection; the attitude of the state toward the religious establishments involving, for instance, the separation of church and state; the educational policy; the alternatives of an economic system of private enterprise untrammelled by government control or of government regulation of business; the welfare state ... In the field of foreign relations: the adhesion to, or secession from, an alliance, or the neutrality toward international combinations; containment of communism; the support of underdeveloped countries ... "

Zur Unterscheidung von policy determination und policy execution

130) Policy decision, policy making, policy formation

131) Appleby S. 24; Ferguson-McHenry S. 170; Hall-Sikes-Stoner-Wormuth S. 143; Loewenstein Political Power S. 42 ff

132) Loewenstein Verfassungslehre S. 40

soll Woodrow Wilson gesagt haben, "that government carries on two activities: formulating a will and executing that will".¹³³⁾ Ferguson-McHenry definieren: "politics is policy formation; administration is policy execution".¹³⁴⁾

Die Richtlinienbestimmung des Kanzler könnte als policy determination, die Tätigkeit der Minister dagegen als policy execution verstanden werden. Die Bestimmung einer Richtlinie wäre danach eine politische Grundentscheidung im Sinne Loewensteins.

Prüft man diese Begriffe auf ihre Eignung für eine Abgrenzung ausschließlicher Zuständigkeitsbereiche, so versagen sie. Durch den Begriff "policy determination" läßt sich keine sichere Grenze setzen, an der die Zuständigkeit des Kanzlers endet und die ausschließliche Zuständigkeit des Ministers beginnt. Der Begriff "policy determination" läßt sich nicht exakt bestimmen. Was bedeutet z.B. eine Entscheidung für den Sozialismus? Ist Sozialismus Förderung der sozial Schwachen oder Staatswirtschaft oder Wirtschaftslenkung? Was ist Wirtschaftslenkung? Wirtschaftslenkung läßt sich auf verschiedene Weise denken, in der Form des Steuersystems, in Kreditmaßnahmen, Lebensmittelrationierung, Produktionsbeschränkungen und Produktionsauflagen, Export- und Importsteuerung. Wenn der Kanzler etwa erklärt, daß der Mittelstand gefördert werden müsse, so kann dies nicht eine Förderung um jeden Preis mit allen denkbaren Mitteln bedeuten. Was ist dann Förderung? Die Bestimmung einer Kanzlererklärung nach Inhalt und Grenze kann nicht gut den Ministern überlassen sein. Der Kanzler müßte also sagen, was er unter Mittelstandsförderung versteht, worin sie bestehen und wie weit sie gehen soll. Die von Loewenstein angeführten Beispiele enthalten in der Mehrzahl unbestimmte Begriffe, so daß der Oberbegriff policy determination ebenfalls unbestimmt ist.

Kann einerseits die Grenze einer politischen Grundentscheidung nicht festgelegt werden, so ist außerdem noch fraglich, wann überhaupt eine solche Grundentscheidung vorliegt. Die Unter-

133) Zitiert nach Hall-Sikes-Stoner-Wormuth S. 143

134) S. 170

scheidung policy determination - policy execution kann daher nicht zur Abgrenzung ausschließlicher Zuständigkeitsbereiche von Kanzler und Minister dienen.

C

Richtlinienbestimmung als politische Zielsetzung

Nachdem überkommene Begriffe keine klare Scheidung der Kanzlerzuständigkeit gegenüber der Ministerzuständigkeit gebracht haben, muß die politische Handlung von ihrer Eigenart her eingehender darauf untersucht werden, ob eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten überhaupt möglich ist.

In der Politik geht es immer darum, eine Vielheit von Adressaten für ein politisches Ziel zu gewinnen.¹³⁵⁾¹³⁶⁾ Wenn der Kanzler die Politik der Minister leiten will, so wird es ihm darum zu tun sein, die Minister zur Verfolgung ihm vorschwebender politischer Ziele zu veranlassen. Er wird ein Interesse daran haben, die Minister an seine Ziele zu binden. Wenn er seine Ziele durchsetzen will, muß er sie also in der Form der Richtlinien der Politik bestimmen, oder die Aufstellung der Ziele der Politik müßte selbst Richtlinienbestimmung sein.

Da in der Verfassung selbst über das Wesen der Richtlinie der Politik ausdrücklich nichts gesagt ist, muß der Begriff so ausgelegt werden, daß er dem Kanzler ermöglicht, zumindest in den entscheidenden politischen Fragen zu bestimmen. Das ist nur dann der Fall, wenn Aufstellung zumindest der entscheidenden politischen Ziele als Richtlinienbestimmung betrachtet wird. Der Kanzler wäre demnach also zuständig, zumindest die entscheidenden

135) bzw. was hier systematisch dasselbe ist, von einem politischen Ziel abzubringen

136) V gl. o. S. 6

Ziele der Politik aufzustellen. ¹³⁷⁾ Diese Ziele könnten im wesentlichen und unter Vorbehalten das sein, was die Amerikaner als policy determination bezeichnen. Bei der Analyse der Begriffe policy determination und policy execution hatte sich gezeigt, daß eine klare Abgrenzung zwischen Kanzlerzuständigkeit und Ministerzuständigkeit mit diesen Begriffen nicht möglich ist. Das hatte sich daraus ergeben, daß die Mehrzahl der sogenannten politischen Grundentscheidungen ihrem Inhalt nach festlegungsbedürftig ist.

Der Kanzler müßte also den Inhalt seiner Ziele erst bestimmen. Er würde mit jeder Inhaltsbestimmung die Zuständigkeit in der betreffenden Frage geltend machen; der Minister wäre an die politischen Ziele so gebunden, wie sie der Kanzler aufstellt. Der Kanzler hätte das Recht, den Inhalt der politischen Ziele so eingehend zu bestimmen, wie es ihm zweckmäßig erscheint.

Untersucht man den Begriff des politischen Zieles unabhängig vom Begriff policy determination, so ergeben sich Strukturmerkmale von politischen Ziele, die eine Abgrenzung ausschließlicher Zuständigkeitsbereiche vielleicht ermöglichen könnten.

I. Die Unterscheidung von Oberziel und Unterziel

Es lassen sich zwei Grundstrukturarten politischer Ziele unterscheiden. ¹³⁸⁾

-
- 137) Gossel spricht bereits 1921, also zwei Jahre nach dem Auftauchen des Richtlinienbegriffes in einer deutschen Verfassung davon, daß der (Reichs-)Kanzler die Ziele staatlichen Wirkens bestimmt (S. 52); Finger erklärt 1923, daß der Kanzler die Ziele der Außenpolitik und (?) die "großen allgemeinen (?) Richtlinien der Innenpolitik" bestimme (S. 429). Geller-Kleinrahm sprechen 1950 von "Zielsetzungen" und von "Richtung und Ziel" (Art. 55 Anm. 2). Diese Fundstellen können aber nicht höher gewertet werden als die übrigen Begriffsbestimmungen, da sie ohne Begründung bleiben und, soweit ersichtlich, in der Literatur nicht aufgegriffen werden. Bedeutsam ist eher, daß die Verfassung des ehemaligen Landes Württemberg-Hohenzollern 1957 in Art. 52 Abs. 3 die Regelung trifft: "Er (der Staatspräsident) bestimmt Ziel und Richtung der Staatsführung und trägt für sie die Verantwortung vor dem Landtag..."
- 138) s.hier: I. und u. S. 50 II

Es gibt einmal Ziele, die nach unfixierten politischen Schlagwörtern gekennzeichnet und daher festlegungsbedürftig sind, wie etwa "Sozialisierung", "freie Marktwirtschaft", "Mittelstandsförderung", "Koexistenz" etc. Diese Schlagwörter haben die logische Bedeutung von Oberbegriffen, d.h. sie fassen eine Vielzahl von politischen Unterzielen unter einem Oberbegriff zusammen. Der Inhalt des Oberbegriffs ist davon abhängig, welche Unterziele ihm zugehören. Die Bestimmung der Unterziele ist daher identisch mit der Bestimmung des Oberbegriffs. Beides läßt sich logisch nicht trennen. Die Unterziele beziehen sich auf engere Lebenssachverhalte, die unter einem Oberbegriff zu einem umfassenderen Sachverhalt zusammengefaßt werden. Eine Zuständigkeitsabgrenzung hatte sich bei dieser Art politischer Grundentscheidungen als unmöglich herausgestellt. 139)

Neben diesen festlegungsbedürftigen Zielen gibt es andere, die in ihrem Inhalt bestimmt sind. Dazu gehört etwa die Frage des Abbruchs oder der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen zwei Staaten, die Abtretung eines bestimmten Gebietsteiles, die Anerkennung eines Staates oder der Beitritt zu einem Pakt. Bei Zielen dieser Art ließe sich eine Abgrenzung ausschließlicher Zuständigkeitsbereiche eher denken. Der Bundeskanzler hätte etwa zu entscheiden, ob diplomatische Beziehungen zu einem auswärtigen Staat aufgenommen werden sollen oder nicht, während der zuständige Minister entscheiden würde, welchen Rang die diplomatischen Vertretungen haben sollen, wie viele Konsulate errichtet werden sollen etc..

Dabei kommen aber schon Bedenken, ob der Minister eine Zuständigkeitsüberschreitung des Kanzlers behaupten könnte, falls der Kanzler in einem Vertrag mit dem betreffenden Staat vereinbart, daß die Vertretungen etwa den Rang von Botschaften haben sollen. Auch bei solchen bestimmten Zielen wäre schwer zu klären, was wegen seiner entscheidenden Bedeutung eindeutig zu ihnen und damit in die Zuständigkeit des Kanzlers gehört.

Die bestimmungsbedürftigen Ziele können aus dem Richtlinienbegriff

139) s.o. S. 45 ff

nicht ausgeschlossen werden. Bei ihnen ist eine entsprechende Abgrenzung nicht möglich. Da der Richtlinienbegriff aber nur einheitlich verstanden werden kann, kann auch die bei den inhaltlich bestimmten Zielen denkbare Abgrenzung ausschließlicher Zuständigkeitsbereiche nicht als allgemeines Wesensmerkmal der Richtlinien gelten.

II. Die Unterscheidung von Fernziel und Nahziel

Neben der Differenzierung von Oberziel und Unterziel gibt es noch eine zweite Unterscheidungsmöglichkeit, die ebenfalls auf ihre Eignung als Grundlage einer Zuständigkeitsabgrenzung zu untersuchen ist.

Ein Bundeskanzler könnte z.B. die Schaffung eines "europäischen Bundesstaates" zu einem wichtigen Ziel der deutschen Politik erklären. Es soll unterstellt werden, daß er einige Zeit später äußert, ein "europäischer Bundesstaat" könne nur durch ein "europäisches Verteidigungsbündnis" erreicht werden. Einige Zeit nach diesen Erklärungen soll er (das wird ebenfalls unterstellt) äußern, daß ein "europäisches Verteidigungsbündnis" erst möglich sei, wenn das Verhältnis bestimmter Staaten zueinander freundschaftlicher geworden sei. Der Bundeskanzler will also in diesem hypothetischen Fall erreichen, daß das Verhältnis bestimmter Staaten zueinander freundschaftlicher wird, danach soll ein "europäisches Verteidigungsbündnis" geschaffen werden, und schließlich will er einen "europäischen Bundesstaat" erreichen.

Hier stehen verschiedene Ziele in einem hypothetisch-kausalen Abhängigkeitsverhältnis. Das letzte und eigentliche Ziel ist ein "europäischer Bundesstaat". Es fragt sich, ob der Kanzler zuständig ist, auch ein "europäisches Verteidigungsbündnis" und das "freundschaftlichere Verhältnis" bestimmter Staaten als Richtlinien zu bestimmen oder ob ein Minister zu Recht behaupten kann, daß er als Minister allein zuständig sei, über diese Nahziele zu entscheiden.

Die Frage des "europäischen Verteidigungsbündnisses" ist (neben

ihrer Bedeutung für den "europäischen Bundesstaat") gleichzeitig eine Frage der Verteidigungspolitik. Der Kanzler kann z.B. "Stärkung der Verteidigungsmacht mit allen notwendigen Mitteln" als Richtlinie aufstellen. Eine solche Richtlinie wäre ein festlegungsbedürftiges Ziel, so daß der Kanzler den Inhalt dieser Richtlinie genauer bestimmen könnte. Tritt der Kanzler für ein "europäisches Verteidigungsbündnis" ein, so ist das also nicht nur ein Nahziel für einen "europäischen Bundesstaat", sondern es ist gleichzeitig eine inhaltliche Bestimmung eines denkbaren Oberzieles "Stärkung der Verteidigungsmacht mit allen notwendigen Mitteln." Als Frage der Landesverteidigung ist ein "europäisches Verteidigungsbündnis" eine Existenzfrage des Staates. Außerdem hat ein Verteidigungsbündnis unter Umständen unübersehbar weitreichende Folgen für das Verhältnis der Bundesrepublik auch zu Staaten, die nicht Bündnispartner sind. Das Bündnis ist also auch eine allgemeine außenpolitische Frage. Der Minister kann sich daher nicht darauf berufen, daß ein "europäisches Verteidigungsbündnis" nur eine "Unterrichtlinie" der "Oberrichtlinie" "europäischer Bundesstaat" sei. Ein "europäisches Verteidigungsbündnis" betrifft einen selbständigen politischen Teilbereich. Daß der Kanzler ihn als erheblich für den "europäischen Bundesstaat" betrachtet, kann diesen Teilbereich aus keinem sachgerechten Grund seiner Entscheidung entziehen.

Ähnliches gilt für die Frage des "freundschaftlicheren Verhältnisses bestimmter Staaten": Es handelt sich um eine außenpolitische Frage. Sie betrifft einen selbständigen politischen Teilbereich. Auch hier kann die hypothetisch-kausale Verbindung mit dem "Bündnis" und dem "Bundesstaat" dem Kanzler nicht die Entscheidungszuständigkeit entziehen.

Die politische Situation der Bundesrepublik läßt sich zwar erkenntnistheoretisch in einzelne begrenzte Teilbereiche aufteilen. Es darf aber nicht übersehen werden, daß die politischen Kräfte in der Wirklichkeit verkettet sind. Jede Veränderung eines politischen Teilbereichs wirkt in andere Teilbereiche. Aus einer vom Kanzler gewünschten Reihenfolge der Ziele läßt sich daher ebensowenig eine Einschränkung seiner Zuständigkeit

herleiten wie aus der dadurch erfolgten hypothetisch-kausalen Abhängigkeit der Ziele. Es würde sonst dem Kanzler erschwert, die Verkettung der politischen Kräfte zweckmäßig in seinen Richtlinien der Politik zu berücksichtigen. Das ist nicht der Sinn des Grundgesetzes.

Würde man das Grundgesetz dahin auslegen, daß dem Kanzler die Zuständigkeit in der Aufstellung von Nahzielen in der Verbindung mit Fernzielen nicht zustünde, so würde man ihn außerdem nur in Formulierungsschwierigkeiten bringen, ohne ihm die Entscheidungsmöglichkeit wirklich zu nehmen. Er wäre nur gezwungen, die von ihm gewünschten Ziele in einer Betrachtungsweise darzustellen, die keine Unterscheidung in Nahziele und Fernziele zuläßt. Es kann nicht der Sinn des Grundgesetzes sein, den Kanzler zum Formulierungskünstler zu machen.

Weder aus der Unterscheidung Oberziel - Unterziel noch aus der Differenzierung Fernziel - Nahziel ergibt sich eine Möglichkeit, ausschließliche Zuständigkeitsbereiche abzugrenzen. Unter irgendwelchen Gesichtspunkten läßt sich jede politische Entscheidung mit anderen tatsächlichen oder hypothetischen Entscheidungen zu einer Gruppe zusammenfassen oder mit einem Fernziel in Zusammenhang bringen. Bei jedem Ziel könnte der Minister daher behaupten, daß es sich unter einem bestimmten Gesichtspunkt um ein Unterziel oder Nahziel handle, das seiner Entscheidung unterliege. Aber selbst wenn der Kanzler solche gedanklichen Beziehungen herstellt, ergibt sich daraus keine ausschließliche Zuständigkeit des Ministers.

III. Die Bedeutung von "Normen" innerhalb politischer Zielsetzung

Anhand des Beispiels der Hallstein-Doktrin hatte sich gezeigt, daß eine Richtlinie der Politik im rein formal-logischen Sinn ein abstrakter Satz sein kann. Es hatte sich aber trotzdem ergeben, daß Richtlinien der Politik nicht als Normen definiert werden können, da die entscheidenden politischen Fragen in der Regel als Ziele aufgestellt werden, die einmal keine Normen im formal-logischen Sinn sind, zum anderen keine Normen im Sinne von Sätzen mit star-

rer und gleichbleibender Geltung. Untersucht man die Hallstein-Doktrin mit Hilfe der Erörterung der politischen Ziele, so findet man, daß auch abstrakte Sätze als Ziele verstanden werden können, daß sie ihre wesentliche Bedeutung erst durch die Ziele der Politik bekommen.

"Normen" werden in der Politik immer zur Erreichung von politischen Zielen aufgestellt. Aus diesen Zielen erhalten sie ihren eigentlichen Inhalt. So läßt sich die Hallstein-Doktrin als Ziel begreifen: Der status quo in der Frage der diplomatischen Beziehungen zum mitteldeutschen Staat soll aufrechterhalten werden. Es soll kein weiterer Staat diplomatische Beziehungen zu Mitteldeutschland aufnehmen. Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zu einem Staat bedeutet dessen völkerrechtliche Anerkennung. Diese Anerkennung des mitteldeutschen Systems soll verhindert werden, damit sich nicht endgültig zwei deutsche Staaten aus der Gesamtheit des ehemaligen Deutschen Reiches herausbilden. Die Hallstein-Doktrin lautet dahingehend, daß die Bundesrepublik die diplomatischen Beziehungen zu jedem Staat abbricht, der diplomatische Beziehungen zu Mitteldeutschland aufnimmt. Ein Außenminister, der ohne Überprüfung der gesamten politischen Situation im Falle der Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zur mitteldeutschen Regierung durch einen fremden Staat automatisch die Beziehungen zu dem anerkennenden Staat abbräche, verstieße damit gegen den I n h a l t der Hallstein-Doktrin, soweit man sie als Richtlinie der Politik betrachtet. Inhalt dieser Richtlinie ist n i c h t automatischer Abbruch der Beziehungen zu einem auswärtigen Staat in dem Fall der Anerkennung Mitteldeutschlands. Letztes Ziel der Hallstein-Doktrin ist die Wiedervereinigung Deutschlands. Dieses Ziel gehört zum Inhalt der Doktrin. Würde in einem besonderen Fall der Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zu Mitteldeutschland der Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu dem betreffenden Staat diesem Ziel mehr schaden als nützen, so dürfte kein Minister ihn durchführen. Im Zweifel kann nur der Kanzler entscheiden.

Eingeordnet in die Unterscheidungen der politischen Ziele enthält die Hallstein-Doktrin also als Nahziel die Aufrechterhaltung

des status quo in der Frage der Anerkennung der Regierung in Ostberlin. Sie enthält außerdem das Fernziel der Wiedervereinigung. Über ihre formal - logische "Norm-Struktur hinaus kennzeichnet sich die Hallstein-Doktrin daher in ihrer Bedeutung als Richtlinie entscheidend als Aufstellung politischer Ziele, nicht als "Norm"-Setzung. In der Politik kann es niemals um starre Durchführung von politischen "Normen" gehen. Es geht immer um die Erreichung politischer Ziele. Politik ist grundsätzlich etwas anderes als das Setzen von Normen und die Ausführung von Normen. Ein politisches Ziel kann zwar auch durch Setzen eines abstrakten Satzes aufgestellt werden. Dann hat aber eine Handlung zwei Bedeutungen, wobei es hier entscheidend auf die Zielsetzung ankommt. Die "Norm"-Setzung als solche ist zufällig und unwesentlich.

IV. Unmöglichkeit der Abgrenzung ausschließlicher Zuständigkeitsbereiche von Kanzler und Minister

Aus der Struktur der Politik, insbesondere der politischen Ziele, zeigt sich, daß eine Abgrenzung ausschließlicher Zuständigkeitsbereiche von Kanzler und Minister nicht durchführbar ist. ¹⁴⁰⁾ Der Kanzler setzt die Ziele der Politik, wobei eine Trennung nach wichtigen und unwichtigen Zielen nicht möglich ist. Eine solche Trennung wäre eine Unterscheidung nach weiten und engen Sachverhalten, nach "Ober"- und "Unter-Zielen". Eine solche Trennung wäre ebenso sachwidrig, wie eine Trennung nach Fernzielen und Nahzielen.

140) Im Ergebnis wohl ebenso Maunz Staatsrecht § 35 II 1; Gebhard Art. 56 Anm. 3 b

Zweiter Abschnitt

Die Elemente des Begriffes "Richtlinien der Politik" aus der Regelung des Verhält- nisses von Bundeskanzler und Bundesminister im Grundgesetz

Es könnte nun den Anschein haben, als ob mit der Auslegung des Begriffes Richtlinie als Ziel der Begriff Richtlinie hinreichend bestimmt wäre. Wäre dies der Fall, dann dürfte nach Ersetzung des Wortes Richtlinien durch das Wort Ziele keine erhebliche Frage an den Begriff "Richtlinien der Politik" mehr übrig bleiben. Der Begriff "Richtlinien der Politik" bestimmt z.B. nach Art. 65 Satz 2 GG wesentlich die Zuständigkeit der Minister. Über den Inhalt dieser Zuständigkeit sagt der Begriff Ziel nicht genug. Er sagt z.B. nichts darüber, ob die Minister auch ohne ein Kanzlerziel Entscheidungen treffen dürfen. Auch die Zuständigkeit des Kanzlers im Bereich der Regierungspolitik kann nicht allein aus dem Begriff Zielbestimmung verstanden werden. Es bleibt etwa die Frage offen, ob der Kanzler selbst Politik betreibt und ob sich darüber etwas aus dem Begriff "Richtlinien der Politik" ergibt. Die Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG weisen den Mitgliedern der Bundesregierung i.w.S. die Zuständigkeit "Politik" zu und regeln die Willensbildung für den Bereich dieser Zuständigkeit. Die Art dieser Zuständigkeit und die Art der Willensbildung für den Bereich dieser Zuständigkeit bestimmen den Inhalt des Begriffes Richtlinien der Politik. So verstanden soll der Begriff Richtlinien der Politik die Fragen beantworten, was Inhalt des "Bestimmungsrechtes" des Kanzlers ist, woran die Minister gebunden sind und wo sie frei sind. Ohne Beantwortung dieser Fragen kann der Ausdruck "Richtlinie der Politik" nicht zu einem bestimmten Begriff werden. Mit der Feststellung, daß der Bundeskanzler nach Art. 65 Satz 1 GG zuständig ist, die Ziele der Politik zu setzen, ist nur der Inhalt, nicht aber die Grenze seiner Zuständigkeit festgestellt.

Danach erscheint der Begriff Richtlinie der Politik als Ergebnis einer äußerst schwierigen und umfassenden Untersuchung der

Zuständigkeit "Politik" und der Willensbildung für den Bereich dieser Zuständigkeit. Für diese Untersuchung reicht die Untersuchung der Begriffe Politik und politisches Ziel keineswegs aus. Weitere Elemente für die Begriffsbestimmung können sich nur aus der Gesamtregelung des Grundgesetzes ergeben.

Auf das Verhältnis der Regierung, des Kanzlers, der Minister zu den anderen Organen des Bundes soll grundsätzlich nicht eingegangen werden. Der Begriff Richtlinien der Politik soll im Verhältnis von Kanzler und Minister, insbesondere unter dem Gesichtspunkt eines Streites zwischen Kanzler und Minister über die Richtlinien der Politik bestimmt werden, da die Möglichkeit dieses Streitfalles und ihre Lösung für Art. 65 Sätze 1 und 2 GG als wesentlich und für eine Bestimmung des Begriffes als ausreichend anzusehen sind.

§ 3

Die Eigenart der Zuständigkeit des Kanzlers

A

Der Kanzler als Politiker

Betrachtet man Art. 20 Abs. 2 Satz 2 und Art. 65 GG zusammen, so erscheint die Bundesregierung i.w.S. als ein bestimmter Funktionsträger im System der Gewaltenteilung. Sie ist Spitze und Teil der vollziehenden Gewalt. In dieser Eigenschaft hat sie die Funktionen, die der Regierung als traditionelle Aufgabe zukommen. Die wichtigste Aufgabe der Regierung im Sinne der modernen Demokratie, wie sie in Europa besonders in England in den letzten hundert Jahren entwickelt wurde ¹⁴¹⁾, ist die Politik. ¹⁴²⁾

141) Vgl. Scheuner DÖV 1957/624

142) Vgl. Smend Politische Gewalt

Sieht man die Vorschriften der Art. 20 Abs. 2 Satz 2, 62 und 65 Satz 1 und 2 GG in einem einheitlichen Verständnis, so können die Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG in diesem Zusammenhang nur eine Bedeutung haben: Art. 65 Sätze 1 und 2 GG regeln die Art, in der Politik von der Bundesregierung i.w.S. ausgehen soll, wobei Art. 62 GG festlegt, daß Kanzler und Minister eigenständige politische Funktionsträger sind. Die Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG müssen also in Verbindung mit Art. 62 GG so verstanden werden, daß der Kanzler Politik treibt. Der Kanzler ist unmittelbar handelnder Politiker. Er kann selbst die politische Lage beeinflussen. Es ist nicht notwendig, daß er jede politische Außenwirkung den Ministern überläßt, während er selbst nach außen nur mittelbar durch sie mittels seiner Richtlinienbestimmung in Erscheinung tritt.

Auch aus einer anderen Überlegung ergibt sich, daß der Kanzler unmittelbar und gewissermaßen "eigenhändig" Politik betreibt. Verkündet der Kanzler ein politisches Ziel in der Öffentlichkeit - keine Vorschrift hindert ihn daran -, so hat dies eine starke politische Wirkung infolge der Autorität, die der Kanzler als Kabinettschef genießt. Eine Handlung, die eine politische Wirkung hat, ist selbst Politik. Öffentliche Richtlinienbestimmung ist daher notwendig Politik. Beides läßt sich nicht trennen. Aus öffentlichen Äußerungen des Kanzlers, die jede für sich Politik sind, ergeben sich Ziele.¹⁴³⁾ Die Minister sind daran gebunden. Kanzlerpolitik und Richtlinienbestimmung lassen sich nicht systematisch unterscheiden. Die Richtlinien des Kanzlers sind daher identisch mit seiner Politik. Die Minister sind verpflichtet, die Politik des Kanzlers zu der ihren zu machen, indem sie die von ihm verfolgten Ziele anstreben.

B

Richtlinienbestimmung als politische Aktion

Es hatte sich gezeigt, daß es bei Richtlinien eine starr zwingen-

143) Damit ist nicht gesagt, daß sich nur aus öffentlichen Äußerungen des Kanzlers seine Ziele ergeben

de und dauernde Geltung wie bei Normen nicht geben kann. ¹⁴⁴⁾
Aus dieser starren und gleichbleibenden Geltung ergibt sich eine weitere Eigenart der Normen. Sie haben eine genau feststehende Entstehungszeit. Von einem bestimmten Zeitpunkt an wirken sie mit stets gleicher Intensität während der ganzen Dauer ihrer Geltung.

Aufgrund der dauernden Erfahrung der Datierbarkeit von Normen und Rechtsetzungen allgemein hat sich in der Literatur eine Auffassung herausgebildet, die nicht anerkannt werden kann. Hubrich erklärt, daß Voraussetzung der Richtlinienbestimmungsregeln sei, "daß ein neuer Reichskanzler ... sein Amt mit einem politischen Gesamtprogramm antritt." ¹⁴⁵⁾ Nach Meinung anderer Autoren spielt das Regierungsprogramm zumindest eine wesentliche Rolle in der Kanzlerfunktion; es besteht angeblich aus Richtlinien des Kanzlers, wobei eine Änderung und Ergänzung dieses Grundbestandes an Richtlinien möglich sein soll. ¹⁴⁶⁾

Diesen Auffassungen kann ebensowenig gefolgt werden wie einer entgegengesetzten. Nach Maunz fehlt dem Regierungsprogramm jede Verbindlichkeit. ¹⁴⁷⁾

Alle diese Autoren übersehen, daß Richtliniensetzung nicht ein formaler Akt ist. Die Richtlinien der Politik werden nicht wie etwa Gesetze in einem bestimmten Verfahren aufgestellt, sanktioniert und verkündet oder wenigstens den Ministern auf streng formale Art mitgeteilt. ¹⁴⁸⁾

Die Einhaltung einer bestimmten Form bei Rechtsakten soll die Interessen der Adressaten schützen. Es geht bei der Regierungspolitik aber nicht um ein solches Interesse der Minister. Dies erscheint neben dem in Art. 65 Sätze 1 und 2 GG erkennbaren Interesse des Staates an einheitlicher Regierungspolitik als unerheblich. Das Staatsinteresse wäre gefährdet, wenn ein Minister einen

144) s.o. S. 43 f

145) S. 117

146) Apelt S. 210 f; Eschenburg DÖV 1954/195; ders. Staat und Gesellschaft S. 732 f

147) BayVB1 1956/260

148) Maunz BayVB1 1956/260 sieht die Richtliniensetzung als "förmlichen Akt"

erkennbaren Willen des Kanzler mißachten würde, nur weil der Kanzler seinen Willen nicht unter Einhaltung einer strengen Form geäußert hätte. Der Kanzler würde gegen eine ihm nicht genehme Politik der Minister später doch durch förmliche Richtlinienbestimmung einschreiten. Trotzdem wäre aber die Einheitlichkeit der Regierungspolitik unwiderruflich gestört.

Der Kanzler ist Politiker. Er nimmt ständig ununterbrochen aktiv an der Politik teil. Es wäre widersinnig, wenn der Kanzler etwa bei einer Auslandsreise für Freundschaft mit einem bestimmten Staat eintritt, während der Außenminister im Inland scharfe Angriffe gegen denselben Staat richtet, indem er sich auf das Fehlen eines Formalaktes des Kanzlers beruft.

Regierungsprogramme sind infolgedessen als ein Teil der Willensäußerungen des Kanzlers zu werten. Ihr Inhalt ist wie jede Äußerung des Kanzlerwillens aus der Gesamtheit seiner Erklärungen und Handlungen zu beurteilen. Viele Richtlinien des Kanzlers werden sich erst im Laufe gewisser Zeiträume herausbilden, indem der Kanzler sich in einzelnen Fragen erst allmählich eine Meinung bildet, diese Meinung ständig überprüft, verbessert, mit neuen Ereignissen in Übereinstimmung bringt.

Werden Norm und Einzelakt in einem bestimmten Zeitpunkt festgelegt, von dem an sie je nach Inhalt zeitlich beschränkt oder unbeschränkt zwingend und starr gelten, so ist die Technik ihrer Setzung der Akt. Demgegenüber erscheint als Setzung der Richtlinien der Politik die Aktion. Richtlinienbestimmung ist andauernde Handlung aus einer ununterbrochenen Willensbildung des Kanzlers.

Bei dieser Aktion kann der Kanzler Äußerungen seines politischen Willens nicht nur durch Verbalerklärungen abgeben. Die politischen Ziele des Kanzlers ergeben sich aus seinem gesamten Verhalten. Ein Minister kann nicht berechtigt sein, einen für ihn klar erkennbaren Willen des Kanzlers zu ignorieren, nur weil dieser Wille nicht in Worten, sondern in sonstigen Handlungen geäußert wurde.

§ 4

Die Zuständigkeitsbereiche von Kanzler
und Minister in der Regierung

A

Die Selbständigkeit des Ministers

Art. 65 Satz 2 GG bestimmt, daß jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich innerhalb der Richtlinien der Politik (des Kanzlers) selbständig ... leitet. Der Begriff "selbständig" bezieht sich nicht auf die "Verantwortung" des Ministers nach Art. 65 Satz 2 GG. Der Begriff bezieht sich auf die Art der Ressortleitung und nicht auf die Verantwortung für diese Leitung.

Der Begriff "selbständig" kann nur gemeinsam mit dem Begriff "innerhalb" betrachtet werden. Für den Begriff "selbständig" ("innerhalb dieser Richtlinien") bestehen zwei Interpretationsmöglichkeiten. "Selbständig" könnte der Minister bei Verwirklichung der Richtlinien des Kanzlers sein. Nach dieser Auffassung wäre eine Entscheidung des Ministers nur dann zulässig, wenn der Minister seine Entscheidung auf eine Richtlinie stützen könnte.¹⁴⁹⁾ Der Minister kann aber auch befugt sein, selbst politische Entscheidungen zu treffen, die - sachlich von gleicher Bedeutung - neben den Richtlinien des Kanzlers bestehen, solange sie diesen nicht widersprechen. Beide Auslegungen scheinen von einem logischen Standpunkt aus sinnvoll zu sein.¹⁵⁰⁾

Das Kabinettsystem hat vor allem den Sinn, eine Regierungsfunktion in einer Intensität und Breite zu ermöglichen, die für einen einzelnen Menschen aus natürlichen Grenzen nicht denkbar ist.

149) Vgl. Friauf Festgabe Herrfahrdt S. 65: "Den Ministern ist..., soweit die Richtlinienkompetenz reicht, eine eigene politische Initiative verwehrt"

150) Über die Folgen der beiden Auslegungen für die Zulässigkeit eines Verfassungsverfahrens s.u. S. 76

Einem einzelnen fehlen Zeit und Kenntnisse, um alle Ressorts qualifiziert wahrzunehmen. Der Minister muß daher auf den Gebieten selbständig Entscheidungen treffen können, auf denen der Kanzler wenig bewandert ist, da sonst eine Lücke in der Regierungstätigkeit entstünde.

Erst wenn der Minister selbst auch in den entscheidenden Fragen seines Geschäftsbereichs bestimmen kann, ist er im eigentlichen Sinn selbständig, eigenständig. Dann trifft er "selbständig" Entscheidungen, die nicht aus Entscheidungen des Kanzlers hergeleitet sind. Der Begriff selbständig ist daher so auszulegen, daß der Minister zuständig ist, eigene Entscheidungen neben die Richtlinien der Politik des Kanzlers zu stellen. Der Minister hat also originäre Entscheidungszuständigkeit. Seine Zuständigkeit besteht aus sich selbst, sie ist nicht nur ein Ausfluß der Zuständigkeit des Kanzlers. ¹⁵¹⁾

Das ergibt sich auch aus Art. 62 GG. Art. 62 GG legt fest, daß Kanzler und Minister eigenständige politische Funktionsträger sind.

151) Die Zuständigkeit des Kanzlers leitet sich ihrerseits nicht vom Bundestag ab. Bredt war der Auffassung, daß der Kanzler dafür zu sorgen habe, daß das Koalitionsprogramm möglichst reibungslos innegehalten werde (S. 183). Giese ging noch weiter, indem er meinte, daß der Kanzler die Richtlinien "im Sinne" der ihn tragenden Reichstagsmehrheit, "insbesondere" des Programms der Regierungskoalition, zu bestimmen habe (VerfKomm Art. 56 Anm. 2). Stier-Somlo nahm eine Bindung des Kanzlers an seine Richtlinien an, wenn diese das Vertrauen des Reichstags gefunden hatten (Staatsrechts S. 637). Solche Verpflichtungen des Kanzlers gibt es nicht. Sie können nicht aus seiner Verantwortung hergeleitet werden, auch nicht aus einem persönlichen Versprechen des Kanzlers vor dem Parlament, wie Eschenburg (DÖV 1954/195) meint. Das Verhältnis des Kanzlers zum Parlament ist im GG geregelt. Der Kanzler kann diese Regelung nicht durch Erklärungen ändern. Die Zuständigkeit des Kanzlers, die Richtlinien der Politik zu bestimmen, enthält die Zuständigkeit zur Änderung der Richtlinien. Diese Zuständigkeit zur Änderung kann der Kanzler nicht durch eine "Verpflichtung" in einem bestimmten Fall aufheben. Er kann seine Richtlinien jederzeit ändern, falls er dies für erforderlich hält; vgl. Friauf Festgabe Herrfahrdt S. 57 ff. Ein Kanzler mag versuchen, einem Sturz durch Versprechen zu entgehen, die er für falsch hält. Auch aus solcher Überlegung kann nicht für eine Bindung des Kanzlers argumentiert werden, da der Kanzler als

Sieht man den Begriff "selbständig" zusammen mit dem Begriff "leitet" in Art. 65 Satz 2 GG, so spricht das ebenfalls für eine originäre Entscheidungszuständigkeit des Ministers.

Der Begriff selbständig erscheint als Antwort auf die Frage, ob "innerhalb" bedeutet, daß die Minister nur Richtlinien verwirklichen können oder ob sie Entscheidungen neben die Richtlinien des Kanzlers setzen können. "Innerhalb dieser Richtlinien" im Sinne von Art. 65 Satz 2 GG bedeutet nicht: innerhalb jeweils der einzelnen Richtlinie.

Aus dem Begriff selbständig ergibt sich daher eine originäre Zuständigkeit des Ministers, die neben einer originären Zuständigkeit des Kanzlers besteht. Die Zuständigkeitsbereiche bestehen nebeneinander mit der Maßgabe, daß der Zuständigkeitsbereich des Ministers eingeengt wird, wenn der Kanzler eine Richtlinie aufstellt, und mit der Maßgabe, daß der Minister rechtlich verpflichtet ist, die vom Kanzler aufgestellten Ziele zu verfolgen.¹⁵²⁾ Diese rechtliche Verpflichtung ergibt sich aus dem so zu nennenden Effektivitätsprinzip. Das Effektivitätsprinzip besagt, daß die Träger von staatlichen Funktionen tätig werden müssen. Zusammen mit der in Art. 65 Satz 2 GG ausgesprochenen Bindung an die Richtlinien des Kanzlers ergibt sich daraus die rechtliche Pflicht der Minister, alle Ziele des Kanzlers anzustreben, die ihren Geschäftsbereich angehen. Es genügt daher nicht, wenn die Minister sich auf Vermeidung von Widersprüchen zu Kanzler Richtlinien beschränken.

Der Minister ist also einmal zuständig, originäre Entscheidungen zu treffen. Er ist weiter zuständig, die zur Verfolgung der Kanzlerziele notwendigen Entscheidungen zu treffen. In einem räumlichen Bild gesprochen entscheidet er also neben und unter dem Kanzler, originär und derivativ.

politischer Organwahrer nach seinem eigenen Ermessen zu handeln hat. Der Bundestag kann den Kanzler nicht verpflichten, der Kanzler kann sich nicht gegenüber dem Bundestag verpflichten

152) Vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 GeschOBRG

Aus diesem Grunde ist für die Regierungstätigkeit ein Gesamtprogramm nicht erforderlich, wie Hubrich zu Art. 56 WRV meinte.¹⁵³⁾

Kanzler und Minister bilden zwei Pole innerhalb der Bundesregierung i.w.S. Der Minister hat ebenso wie der Kanzler verfassungsunmittelbare Zuständigkeit in dem Sinne, daß er nicht nur Kanzlerentscheidungen verwirklicht.

Darüber hinaus bedeutet "selbständige" Leitung des Ressorts durch den Minister, daß der Kanzler keine unmittelbaren Maßnahmen gegenüber den Beamten des Ministers treffen darf. Der Kanzler darf keine Beamtenstellen innerhalb eines Ministeriums besetzen, keinen Beamten eines Ministeriums entlassen; er darf Ministerialbeamten keine Weisungen erteilen. Die Selbständigkeit des Ministers macht unmittelbare Eingriffe des Kanzlers in den innerdienstlichen Bereich der ministeriellen Geschäftsleitung unzulässig.

B

Das Ermessen des Kanzlers

Es darf aber nicht verkannt werden, daß der Entscheidungsbereich des Ministers immer mehr eingeengt wird, wenn der Kanzler mehr und mehr Richtlinien der Politik aufstellt, die dessen Geschäftsbereich betreffen. Richtlinienbestimmung ist andauernde Handlung aus einer ununterbrochenen Willensbildung des Kanzlers. Der Kanzler ist also in der Lage, bei Änderungen der politischen Situation alle Entscheidungen des Ministers vorwegzunehmen. Dadurch könnte er möglicherweise die originäre Entscheidungszuständigkeit des Ministers im Grenzfall aufheben.

Tatsächlich kann dieser Grenzfall aber kaum eintreten. Der Minister ist Chef seines Ministeriums, also eines mehr oder weniger großen personellen und sachlichen Apparats. Der Minister ist höchste Instanz des ihm unterstehenden Verwaltungszweiges. Infolge-

¹⁵³⁾ S. 117

dessen hat der Minister grundsätzlich einen wesentlich schärferen Überblick über sein Ressort, falls er nicht schon überhaupt die größere Sachkenntnis hat. Von diesem tatsächlichen Vorteil abgesehen ist eine sachlogische Grenze der Kanzlerzuständigkeit aber nicht erkennbar.

Die Selbständigkeit des Ministers ist nicht absolut garantiert. Sie ist nur innerhalb der Richtlinien gewährt. Der Minister ist nicht selbständig an sich, sondern er ist innerhalb der Richtlinien selbständig. Der Kanzler wäre nur dann in seiner Zuständigkeit beschränkt, wenn es politische Ziele gäbe, die er aus irgendeinem Grund dem Minister nicht vorschreiben könnte. Ein solcher Grund ist aber nicht ersichtlich.

Damit dürfte es übereinstimmen, wenn verschiedene Autoren erklären, daß der Kanzler zu bestimmen habe, was Inhalt der Richtlinie ist.¹⁵⁴⁾ Eschenburg sagt, daß der Kanzler die Kompetenz - Kompetenz habe.¹⁵⁵⁾ Die sog. Kompetenz - Kompetenz kann aber nur im gemeinten Ergebnis, nicht in der systematischen Bedeutung anerkannt werden. Kompetenz - Kompetenz würde bedeuten, daß der Kanzler konstituierend oder zumindest zweifelentscheidend bestimmt, wer zuständig ist. Das ist nicht der Fall. Die Zuständigkeit ist im Grundgesetz geregelt mit der Maßgabe, daß der Kanzler zuständig ist, und nur die Frage besteht, wieweit er seine Zuständigkeit ausübt. Der Minister ist dagegen zuständig, solange er die Richtlinien einhält.

Soweit wäre im Ergebnis die Richtlinienbestimmung völlig in das Belieben des Kanzlers gestellt vorbehaltlich der rechtlich be-

154) Hamann Art. 65 Anm. B 1; Walz S. 351; Steinadler S. 23; vgl. auch Apelt S. 211. a.A. Kerschbaumer S. 49, der aber die Frage der Möglichkeit einer Abgrenzung der Zuständigkeiten nicht behandelt, sondern diese Möglichkeit voraussetzt

155) Staat und Gesellschaft S. 732; im gleichen Sinn Poetzsch-Heffter HdbchDStR I/514; ders. Handkommentar Art. 56 Anm. 1 c; vgl. Friauf Festgabe Herrfahrdt S. 49

stimmten Grenze der Zuständigkeit "Politik" der Bundesregierung i.w.S. und vorbehaltlich der Unzulässigkeit unmittelbarer Eingriffe des Kanzlers in den innerdienstlichen Bereich der ministeriellen Geschäftsleitung. Eine solche Auffassung würde aber nicht mit der Auffassung des Grundgesetzes in Einklang stehen. Es gibt zwar nach dem Grundgesetz keine sachlich auch nur ungefähr festlegbare Grenze der Kanzlerzuständigkeit. Trotzdem geht das Grundgesetz in Art. 65 Sätze 1 und 2 davon aus, daß der Kanzler Richtlinien aufstellt und daß der Minister, gebunden an diese Richtlinien, noch selbständig ist, also noch eigenen originären Entscheidungsraum hat. Das Grundgesetz hat demnach vom Vorgang der Regierungspolitik eine bestimmte Grundvorstellung. Diese Grundvorstellung ist nicht durch feste Grenzen gesichert; sie ist gewissermaßen anhand eines typischen Zustandes dargestellt. Dabei läßt sich zwar mit einiger Sicherheit sagen, wann dieser Normalzustand gegeben ist. Das ist dann der Fall, wenn dem Minister einiger Entscheidungsraum gelassen ist. Es läßt sich aber keine feste Grenze finden, an der dieser Normalzustand eindeutig überschritten ist.

Für den Kanzler folgt daraus, daß er grundsätzlich zu entscheiden hat, wieweit er seine Richtlinienzuständigkeit wahrnehmen will. Die Selbständigkeit gibt dem Minister kein Eingriffe des Kanzlers abwehrendes "Recht" in dem Sinne, daß sie die Zuständigkeit des Kanzlers zur Aufstellung der Ziele der Politik einschränkt.¹⁵⁶⁾

Der Kanzler hat aber dabei die rechtliche Verpflichtung, die geschilderte Grundvorstellung so weit wie möglich zu verwirklichen, d.h. er muß dem Minister eine gewisse Entscheidungsfreiheit belassen. Diese Verpflichtung setzt dem Kanzler keine feste Grenze. Es ist nur in Ausnahmefällen denkbar, daß der Minister bei Befolgung einer bestimmten Richtlinie der Politik überhaupt nichts mehr zu

156) Allerdings ist die Selbständigkeit insofern ein "Recht" des Ministers, als sie ihm originäre Zuständigkeit zur Entscheidung politischer Fragen gibt und unmittelbare Eingriffe des Kanzlers in den innerdienstlichen Bereich des Ministers unzulässig macht

entscheiden hat. Mindestens geringfügige Dinge werden fast immer auch innerhalb einer einzelnen Richtlinie seinem Ermessen überlassen bleiben. Es ist kaum möglich, daß der Kanzler alle im Rahmen eines Ressorts möglichen Entscheidungen vorwegnimmt.

Der Kanzler darf nicht, vorbehaltlich der rechtlich bestimmten Grenze der Zuständigkeit "Politik" der Bundesregierung i.w.S. und vorbehaltlich der Unzulässigkeit unmittelbarer Eingriffe des Kanzlers in den innerdienstlichen Bereich der ministeriellen Geschäftsleitung, nach Belieben Richtlinien der Politik aufstellen. Er hat bei Aufstellung der Ziele der Politik immer zu berücksichtigen, daß nach der Grundvorstellung des Grundgesetzes der Minister einen Entscheidungsraum haben muß, der seine Stellung als selbständig erscheinen läßt. Die Relativierung des Begriffes "selbständig" wird (nur) durch den Begriff "innerhalb" im hier verstandenen Sinn hergestellt. Die Tatsache, daß der Begriff "selbständig" die Zuständigkeit des Ministers kennzeichnet, hat eigene rechtliche Bedeutung. Die Selbständigkeit bedeutet eine rechtliche Verpflichtung des Kanzlers im Sinne eines Leitprinzips seines Ermessens.

Unverkennbar hat der Kanzler damit ein verhältnismäßig freies Ermessen. Der Kanzler ist der Angelpunkt der Regierung. Er wird vom Bundestag nach Art. 63 GG gewählt. Er schlägt dem Bundespräsidenten die Minister zur Ernennung und Entlassung vor. Mit ihm steht und fällt die Regierung.¹⁵⁷⁾ Er kann nur dann gestürzt werden, wenn der Bundestag sich auf einen anderen Kanzler einigt. Das Grundgesetz hat also einen starken Kanzler gewollt.

Es darf auch nicht übersehen werden, daß der Bundestag den Bundeskanzler wählt, nicht aber die Minister. Im Rahmen der Leitgedanken des Grundgesetzes, im Rahmen der Gewaltenteilung und der Verantwortung der Regierung gegenüber dem Parlament ist der Kanzler der Träger des Vertrauens des Parlaments, während die Minister nur mittelbar durch das in der Wahl nach Art. 63 GG zum Ausdruck kommende Vertrauen des Bundestages gegenüber dem Kanzler - damit auch gegenüber seiner Kabinettsbildung - "gebilligt" wer-

157) Art. 69 Abs. 2 GG a.E.

den. Das Grundgesetz hat eine Abhängigkeit der Regierung vom Bundestag gewollt. Es hat das Vertrauensverhältnis des Bundestages zur Bundesregierung auf den Kanzler konzentriert. Die Minister sind nur mittelbar und abgeleitet Träger dieses Vertrauens. Es erscheint daher von den Grundvorstellungen des Grundgesetzes her als unbedenklich, wenn dieser oder jener Minister infolge der Aktivität des Kanzlers auf den politischen Bereichen des betreffenden Ressorts geringere Selbständigkeit hat. Für die Unbedenklichkeit einer solchen Aktivität spricht auch das grundsätzliche Recht des Kanzlers, ¹⁵⁸⁾ selbst die Leitung eines ministeriellen Geschäftsbereichs zu übernehmen. Es ist nicht der Sinn von Art. 65 Sätze 1 und 2 GG, eine Gewaltenteilung innerhalb der Bundesregierung zu schaffen. Das in Art. 20 Abs. 2 GG ausgesprochene Prinzip der Gewaltenteilung "teilt" Legislative, Exekutive und Judikative nur voneinander, nicht jeweils in sich. Im Verhältnis von Kanzler und Minister soll die Regelung der Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG die "politische Tätigkeit" der Bundesregierung i.w.S. nicht hemmen im Sinne der Gewaltenteilung. ¹⁵⁹⁾ Vielmehr zeigen die Vorschriften der Art. 63 Abs. 2, 3 und 4, 67, 68 und 81 GG insgesamt betrachtet, welche starke Bedeutung das Grundgesetz einer wirkungsvollen Tätigkeit der Bundesregierung i.w.S. beimißt. ¹⁶⁰⁾ Die Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG sollen die Tätigkeit der Bundesregierung i.w.S. im Verhältnis von Kanzler und Minister nicht (im Sinne der Gewaltenteilung:) hem-

-
- 158) v. Mangoldt GKGomm Art. 65 Anm. 3; Dennewitz-Meder BK Art. 65 Anm. II 4; Seifert-Geeb I A 10 S. 140 r; Köttgen DÖV 1954/5 Fußnote 5; das Recht des Kanzlers zur Übernahme eines Ressorts gilt vorbehaltlich denkbarer Unzulässigkeit bestimmter Personalunionen; vgl. Plaum Diss. und DVBl 1958/452 ff
- 159) Zu den Begriffen Gewaltenteilung, Gewaltenhemmung s. v. Mangoldt-Klein Art. 20 Anm. V 5 b; vgl. zum Begriff der Gewaltenhemmung Hans J. Wolff VerwR I § 16 III
- 160) Vgl. zu Art. 67: Meder BK Anm. II 7: durch das "konstruktive" Mißtrauensvotum könne die Stabilität der Regierung erheblich gefördert werden; Seifert-Geeb I A 10 S. 140 u: "wohl die wichtigste Verfassungsbestimmung zur Gewährleistung der Regierungsstabilität"; vgl. zu Art. 68: Nawiascky Grundgedanken S. 101: Vertrauensfrage könne Waffe in der Hand des Regierungschefs sein; Meder BK Anm. II 9: "nicht unerhebliches Druckmittel des Bundeskanzlers gegenüber dem Bundestag" (im Hinblick auf Art. 81 GG)

men, sondern durch die Richtlinienbestimmung und durch die Selbständigkeit der Minister im hier verstandenen Sinn (im Sinne einer wirkungsvollen Tätigkeit:) fördern. Die Zuständigkeit des Kanzlers zur Bestimmung der Richtlinien der Politik gemäß den Sätzen 1 und 2 des Art. 65 GG schließt die Zuständigkeit ein, zu erlassen und zu entscheiden, ob im Einzelfall das Prinzip der Vereinheitlichung der Politik der Bundesregierung i.w.S. (Bestimmung der Richtlinien der Politik) oder das Prinzip der Wahrung des Prestiges der Minister (Selbständigkeit) anzuwenden ist zur Erreichung möglichst wirkungsvoller Politik. 161)162)

C

Die Aufsicht des Kanzlers

Eine einhellige Auffassung in der Zeit der Weimarer Verfassung besagte, daß der (Reichs-) Kanzler dafür Sorge zu tragen habe, daß die Minister die von ihm aufgestellten Richtlinien einhalten, daß er sie zu überwachen habe. 163) Eine Äußerung des Abgeordneten v. Delbrück im Verfassungsausschuß der Weimarer Verfassung wird häufig zitiert, 164) nach der der Kanzler in jeden Geschäftsbereich eingreifen könne mit der Bemerkung: "Ich mache darauf aufmerksam, daß hier die Politik nicht mehr in Einklang

-
- 161) Vorbehaltlich der rechtlich bestimmten Grenze der Zuständigkeit "Politik" der Bundesregierung i.w.S. und vorbehaltlich der Unzulässigkeit unmittelbarer Eingriffe des Kanzlers in den innerdienstlichen Bereich der ministeriellen Geschäftsleitung.
- 162) Friauf Festgabe Herrfahrdt S. 49 meint im Gegensatz zu der hier insbesondere in § 4 vertretenen Auffassung vom Verhältnis von Kanzler und Minister, man werte die Vorschrift des Art. 65 Satz 2 GG zu einer "bloßen Formel ohne sachlichen Gehalt" ab, wenn man dem Kanzler die Befugnis gewähre, selbst nach seinem Ermessen zu bestimmen, wieweit er unter Berufung auf die Richtlinienkompetenz zu "Eingriffen in die einzelnen Geschäftsbereiche" berechtigt sei.
- 163) Poetzsch-Heffter, HdbchDStR I/514; Giese VerfKomm Art. 56 Anm. 2; ders. Grundriß S. 97; Apelt S. 211; Steinadler S.24
- 164) Hubrich S. 118; Steinadler S. 32; Kerschbaumer S. 49; Eschenburg DÜV 1954/194

steht mit den von mir gegebenen Richtlinien". ¹⁶⁵⁾ Es ist anzuerkennen, daß der Kanzler zuständig ist, die politische Tätigkeit der Minister zu überwachen. Diese Zuständigkeit ist ausdrücklich in § 1 Abs. 2 GeschOReg ausgesprochen. Der Kanzler ist zuständig für die Politik. Er ist aufgrund des Effektivitätsprinzips ¹⁶⁶⁾ verpflichtet, die Richtlinien der Politik zu bestimmen. Er ist nicht gehindert, neue Richtlinien da aufzustellen, wo die Minister bereits selbständig originäre Entscheidungen getroffen haben. Damit wird zwar die Zuständigkeit der Minister in der betreffenden Frage aufgehoben; da ihre Selbständigkeit aber relativ in den Grenzen der Richtlinien der Politik besteht, wird die Selbständigkeit nicht angetastet.

Die Zuständigkeit des Kanzlers zur Überwachung der Minister ist Inhalt der Richtlinienbestimmungszuständigkeit. Die Zuständigkeit des Kanzlers zur Richtlinienbestimmung gibt dem Kanzler die Zuständigkeit zur Leitung der Politik. Diese Zuständigkeit erlegt ihm die Pflicht auf, die politische Situation unaufhörlich zu beobachten und nach seinem pflichtgemäßen Ermessen seine Entscheidungen zu treffen und danach notfalls einzugreifen. Widerspricht eine politische Maßnahme eines Ministers seinen Auffassungen, so muß er dies dem Minister sagen, und der Minister ist daran nach Art. 65 Satz 2 GG gebunden, da es sich bei allen politischen Entscheidungen des Kanzlers um Richtlinien der Politik handelt.

Die Ausübung der Zuständigkeit zur Aufsicht ist nicht als "Ausfluß" der Kanzlerfunktion anzusehen. Sie ist vielmehr Ausübung der Zuständigkeit zur Richtlinienbestimmung. Jede Korrektur der Ministerpolitik ist Richtlinienbestimmung.

Die Aufsicht des Kanzlers sichert die notwendige Vereinheitlichung der Regierungspolitik.

165) Stenobericht der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung Bd. 336 S. 300

166) s.o. S. 62

D

Die Pflicht des Kanzlers und der Minister
zur Zusammenarbeit

Für alle Träger staatlicher Funktionen gelten zwei Grundregeln. Die eine ist das schon erwähnte Effektivitätsprinzip, ¹⁶⁷ das besagt, daß der Träger einer staatlichen Funktion tätig werden muß. Das zweite Prinzip ergänzt das erste. Es handelt sich um das ebenfalls erwähnte Utilitätsprinzip. ¹⁶⁸⁾ Aufgrund des Utilitätsprinzips sind alle Organwalter rechtlich verpflichtet, ihre Tätigkeit in den Dienst des Gemeinwohls zu stellen.

Aus diesen beiden Prinzipien ergibt sich für den Kanzler und die Minister die Pflicht zur Zusammenarbeit, da eine zweckgerechte und erfolgreiche Regierungspolitik davon abhängig ist. Diese Pflicht zur Zusammenarbeit ist auch im Begriff der Regierung in Art. 62 GG enthalten. Regierung in der Form der Kabinettsregierung ist ein gemeinsames Zusammenwirken.

Da der Minister über seinen Ressortapparat verfügt und jedenfalls nach Einarbeitung besondere Sachkenntnisse auf seinem Spezialgebiet hat, ist der Kanzler zuständig, zur Richtlinienbildung den Minister über seine Meinung zu befragen; ¹⁶⁹⁾ soweit der Kanzler von solcher Befragung einen Gewinn für die richtige Einschätzung der politischen Lage erhoffen kann, ist er zur Befragung rechtlich verpflichtet. An die Meinung des Ministers ist er nicht gebunden. Der Minister hat notfalls zur Ermittlung von Tatsachen auf Bitten des Kanzlers seinen Ressortapparat zur Verfügung zu stellen, wobei der Kanzler allerdings keine direkten Weisungen an Beamte erteilen darf. ¹⁷⁰⁾

Der Minister seinerseits ist verpflichtet, in den Fragen der Richtlinienbestimmung und Richtlinienergänzung eine Entscheidung des Kanzlers zu erbitten, in denen der Kanzler vermutlich be-

167) s.o. S. 62

168) s.o. S. 34

169) Steinadler S. 4; vgl. § 3 GeschOReg

170) s.o. S. 63

stimmte Ziele anstrebt. ¹⁷¹⁾ Der Minister kann jederzeit Vorschläge zur Änderung der Richtlinien vortragen. ¹⁷²⁾

Das ganze Verhältnis innerhalb des Kabinetts ist entscheidend durch die Pflicht zur Zusammenarbeit bestimmt. Die Tätigkeit der Regierung kennzeichnet sich als paralleles Zusammenwirken in ständiger Fühlungnahme in Richtung auf gemeinsame Ziele. Die "Richtlinien der Politik" erfüllen bei dieser Gemeinschaftsarbeit die Funktion, unverzichtbar notwendige Macht und Entscheidungszuständigkeit in der Art zuzuweisen und zu begrenzen, daß ein möglichst großer Nutzen für den Staat erzielt wird.

§ 5

Konflikte zwischen Kanzler und Ministern und ihre Austragung

Das Kabinetts hat zwar die Pflicht zur Zusammenarbeit, und die Zuständigkeiten sind zugunsten einer Machtfülle des Kanzlers in einer Weise verteilt, daß ein Streit zwischen Kanzler und Minister kaum denkbar ist. In der Politik hat der Kanzler das letzte Wort, und die Minister sind an seine Entscheidung gebunden. Es sind jedoch u.a. zwei Ursachen einer Kabinettskrise möglich. Einmal kann ein Minister anläßlich einer Meinungsverschiedenheit mit dem Kanzler, ausgehend von einer irrtümlichen Vorstellung vom Begriff "Richtlinien der Politik", die Auffassung vertreten, daß der Kanzler die Grenzen seiner Zuständigkeit überschreite, indem er in den vermeintlich ausschließlichen Bereich des Ministers vordringe. Zum anderen ist möglich, daß ein Minister sich weigert, Richtlinien des Kanzlers einzuhalten, weil er einen erheblichen Schaden befürchtet.

Die rechtliche und reale Entscheidungsmacht des Kanzlers und der Minister wird entscheidend von den Mitteln zur Austragung

¹⁷¹⁾ Gebhard Art- 56 Anm. 3 c; vgl. § 1 Abs. 1 GeschOReg

¹⁷²⁾ V gl. § 4 GeschOReg

eines Konfliktes bestimmt. Die Minister werden im Streben nach größerer Macht den Konflikt scheuen, wenn der Kanzler bei Austragung des Konflikts starke rechtliche Machtmittel in der Hand hat. Der Kanzler wird dagegen gegenüber den Ministern eher zum Nachgeben bereit sein, wenn ihm diese Machtmittel fehlen, oder sogar die Minister eigene Machtmittel haben. Möglicherweise gegebene Machtmittel des Kanzlers wären Teilfunktion seiner Richtlinien - " B e s t i m m u n g " ; möglicherweise gegebene Machtmittel der Minister würden dagegen die Richtlinien - " B e s t i m m u n g " begrenzen. Richtlinienbestimmung ist Einflußnahme auf den Willen der Minister. Die Intensität dieser Einflußnahme hängt davon ab, ob Machtmittel entweder dem Kanzler zur Durchsetzung seines Willens oder den Ministern zur Abwehr gegeben sind.

A

Das Entlassungsvorschlagsrecht des Kanzlers nach Art. 64 Abs. 1 GG

Nach Art. 64 Abs. 1 GG werden die Bundesminister auf Vorschlag des Kanzlers vom Bundespräsidenten entlassen. Der Kanzler kann jederzeit aus jedem ihm erheblich erscheinenden Grund dem Bundespräsidenten die Entlassung eines Ministers vorschlagen. Der Inhalt des Entlassungsvorschlagsrechts wird bestimmt durch die Rechtsfolge, die der Vorschlag des Kanzlers gegenüber dem Bundespräsidenten auslöst. Über diese Rechtsfolge bestehen zwei Ansichten. Die eine besagt, daß der Bundespräsident dem Vorschlag des Kanzlers zu entsprechen hat.¹⁷³⁾ Nach der entgegengesetzten Meinung hat der Bundespräsident das Recht, gegebenenfalls aus politischen Gründen die Entlassung eines Ministers zu verweigern.¹⁷⁴⁾

173) Walter Jellinek VVDStRL 8/10 f; Dreher S. 131; Friesenhahn VVDStRL 16/47; Maunz in Maunz-Dürig Art. 64 Randziff. 1

174) Giese-Schunck Art. 64 Anm. II 3; Koellreutter Staatsrecht S. 205; Eschenburg DÖV 1954/198 f; Münch S. 186 f.

Wäre der Bundespräsident verpflichtet, dem Vorschlag des Kanzlers nachzukommen, so könnte der Kanzler dem Minister ständig mit Entlassung drohen. Er könnte seine Richtlinien also mit erheblichem Druck durchsetzen. Das Entlassungsvorschlagsrecht erscheint aber in jedem Fall als Teilinhalt der Zuständigkeit des Kanzlers, (die Richtlinien der Politik) zu "bestimmen", da der Kanzler auch nach der Auffassung einigen Druck ausüben kann, nach der ein Entlassungsvorschlag vom Bundespräsidenten geprüft werden kann.

Die (Streit-) Frage nach der Rechtsfolge des Entlassungsvorschlags für den Bundespräsidenten ist aber hier zu beantworten, da von der Beantwortung dieser Frage der Inhalt des "Bestimmungs"-Rechts des Kanzlers nach Art. 65 Satz 1 GG abhängt.

In Art. 65 Abs. 1 GG geht es nicht darum, ob der Bundespräsident bei einem Entlassungsvorschlag seine Ansicht äußern darf. Das wird nirgends bestritten.

Die Frage geht vielmehr dahin, ob bei einer Meinungsverschiedenheit der Bundespräsident oder der Kanzler über den Entlassungsvorschlag im Sinne des Art. 64 Abs. 1 GG entscheidet.

Aus dem Wortlaut des Art. 64 Abs. 1 GG läßt sich keine der Ansichten begründen. Der Indikativ kann eine Verpflichtung des Präsidenten ausdrücken oder ihm ein Entscheidungsrecht lassen.¹⁷⁵⁾ Aus der "Würde" des Bundespräsidenten können Rechte nicht hergeleitet werden, wie Giese-Schunck¹⁷⁶⁾ und Koellreuter¹⁷⁷⁾ meinen. Nicht die Würde des Bundespräsidenten ist die Quelle seiner Rechte, sondern umgekehrt ergibt sich seine Würde als Folge seiner Rechte.¹⁷⁸⁾ Kennzeichnet man wie Lehr¹⁷⁹⁾ und Schneider¹⁸⁰⁾

175) V gl. Münch S. 155 ff in Verbindung mit S. 186 f; Friesenhahn VVDStRL 16/47 Fußnote 107; Dreher S. 130 f

176) Art. 64 Anm. II 3

177) Staatsrecht S. 205

178) Nach Friesenhahn (VVDStRL 16/48 Fußnote 107) verstößt es nicht gegen die Würde des Bundespräsidenten, wenn er dem Entlassungsvorschlag des Kanzlers entsprechen muß

179) Schriftlicher Bericht für das Plenum des Parlamentarischen Rats S. 19

180) NJW 1953/1332

die Stellung des Präsidenten als die eines "ehrlichen Maklers", so kann man nicht wie Schneider zu dem Ergebnis kommen, daß der Bundespräsident über den Vorschlag des Kanzlers zu entscheiden hat, da das Wesen des Maklers darin besteht, f r e m d e Entscheidungen zu beeinflussen oder herbeizuführen und nicht selbst zu entscheiden.

Die Frage kann daher nur aus der Bedeutung des Bundespräsidenten im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik beantwortet werden. Der Bundestag übt allein die Kontrolle über den Bundeskanzler aus. Der Bundespräsident kann den Bundeskanzler nicht entlassen, der Bundestag hat das Recht, jederzeit einen neuen Kanzler zu wählen. Der Bundestag wählt den Kanzler allein unbeschadet des Initiativrechts des Bundespräsidenten. Auf das Amt des Bundeskanzlers hat der Bundespräsident also nur einen vorübergehenden Einfluß, der sich mit der Investitur eines Kanzlers erledigt. Der Bundestag dagegen entscheidet über Amtsantritt und Amtsfortführung des Kanzlers. Bei einer Beendigung des Amtes des Kanzlers durch Mißtrauensvotum nach Art. 67 GG enden nach Art. 69 Abs. 2 GG auch die Ämter der Bundesminister. Der Bundestag kann die Geschäftsführung eines Ministers zum Anlaß für ein Mißtrauensvotum gegen den Kanzler nach Art. 67 GG nehmen. Der Bundespräsident hat über das Fortbestehen einer Bundesregierung kein Entscheidungsrecht.

Es ist daher schwer zu begründen, warum der Bundespräsident bei der Kabinettsumbildung Rechte haben soll, die der Bundestag als das ausschließliche Kontrollorgan über die Bundesregierung nicht hat.

Der Bundeskanzler hat eine starke Stellung gegenüber dem Bundestag. Er kann nicht "abgesetzt", sondern nur ersetzt werden.¹⁸¹⁾ Er hat in Art. 68 GG ein nicht zu unterschätzendes Druckmittel gegenüber dem Bundestag.¹⁸²⁾ Der Bundestag kann gegen einzelne Minister ein Mißtrauensvotum mit Abgangspflicht nicht fällen. Er hat kein Entscheidungsrecht bei der Regierungsumbildung. Die Vor-

181) Art. 67 GG

182) Nawiasky Grundgedanken S. 101; Meder BK Art. 68 Anm. II 9

schriften über die Bundesregierung sind unter dem Eindruck der Weimarer Zeit geschaffen worden. Damals ging die Demokratie an einem System der labilen Regierung unter. Auf Grund dieser Erfahrungen hat das Grundgesetz den Präsidenten gegenüber dem Bundeskanzler entmachtet, den Bundeskanzler gegenüber dem Parlament mit einer starken Durchsetzungsmacht ausgestattet. Das Grundgesetz zeigt also die Tendenz, die Entscheidungsmacht des Kanzlers möglichst wenig zu hemmen. Dieser Tendenz würde ein Entscheidungsrecht des Bundespräsidenten bei der Ministerentlassung widersprechen¹⁸³⁾ und zwar zugunsten des Präsidenten, dessen Stellung erheblich geschwächt worden ist, wobei der Bundestag als das ausschließliche Kontrollorgan gegenüber der Bundesregierung dieses Recht nicht erhalten hat.

Ein Entscheidungsrecht des Bundespräsidenten bei der Entlassung der Bundesminister ist daher abzulehnen. Der Bundespräsident ist verpflichtet, einem Entlassungsvorschlag des Kanzlers nach Art. 65 Abs. 1 GG nachzukommen.

Trotzdem ist es sinnvoll, daß der Bundespräsident formal die Minister entläßt. Ein solcher formaler Akt hat erhebliche demonstrative Bedeutung. Es wird durch ihn die verfassungsunmittelbare Zuständigkeit der Minister den Beteiligten in eindringlicher Weise vor Augen gehalten. Nicht der Kanzler als Urheber der Richtlinien im Sinne von Art. 65 Sätze 1 und 2 GG entläßt die Minister, sondern ein bei der Regierungspolitik unmittelbar nicht beteiligtes Organ.

Da der Bundeskanzler demnach die Möglichkeit hat, sich jederzeit eines unbequemen Ministers zu entledigen, kann er seine Richtlinien gegenüber den Ministern mit erheblichem Druck durchsetzen. Das entspricht seinem Recht, Richtlinien aufzustellen, soweit er es für geboten hält. Die Selbständigkeit der Minister erscheint auch aufgrund dessen nicht als Eingriffe des Kanzler abwehrendes

183) Vgl. Hans J. Wolff VerwR I § 16 III a: "Die Gewaltenhemmung wird erreicht: funktionell durch Mitwirkungs-, Veto- und Kontrollrecht einer (organisatorischen) Gewalt bei Handlungen einer anderen"

"Recht" der Minister in dem Sinne, daß sie die Zuständigkeit des Kanzlers zur Aufstellung der Ziele der Politik einschränkt, sondern als rechtliche Verpflichtung des Kanzlers im Sinne eines Leitprinzips seines Ermessens. 184)

B

Zulässigkeit eines Verfassungsstreit-
verfahrens?

Maunz hält einen "Organstreit ... gemäß Art. 65 in Verbindung mit Art. 93 Abs. 1 GG" für zulässig, "wenn ein Ressortminister geltend macht, daß die Richtlinie es ihm unmöglich mache, seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung zu leiten". "Insoweit" soll "der Ressortminister ein im Grundgesetz mit eigenen Rechten ausgestattetes oberstes Bundesorgan" sein. 185)

Wenn ein Verfassungsstreitverfahren dieser Art zulässig wäre, würde dadurch die Intensität der Einflußnahme des Kanzlers auf den Willen der Minister wesentlich bestimmt. Gegenüber jeder Richtlinie des Kanzlers könnte jeder Minister die Behauptung aufstellen, die Richtlinie stelle eine verfassungsgerichtlich nachprüfbare Verletzung der Selbständigkeit (des Ministers) dar. Der Kanzler müßte stets mit einem Streitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht rechnen, der Minister könnte stets mit der Einleitung eines solchen Streitverfahrens drohen.

Ob ein Verfassungsstreitverfahren im Sinne von Maunz zulässig

184) Der Kanzler hat noch ein weiteres Druckmittel: spätestens alle vier Jahre wiederholt sich die Wahl des Kanzlers und damit die Kabinettsbildung. Der Kanzler hat bei jeder Kabinettsbildung freie Entscheidung. Falls er mit einem Minister unzufrieden ist, ist er also rechtlich in der Lage, sich einen neuen Minister zu suchen. Es bestehen aber Bedenken, diese für den Kanzler günstige Rechtslage als Inhalt seines Richtlinienbestimmungsrechts aufzufassen, da sie aus anderen Motiven geschaffen wurde

185) Maunz BayVBl 1956/262; ders. in Maunz-Dürig Art. 65 Randziff. 9

ist, hängt von der gemeinsamen Interpretation der Begriffe "innerhalb" und "selbständig" im Sinne von Art. 65 Satz 2 GG ab.

Nach einer denkbaren Auffassung könnte "selbständiges" Leiten "innerhalb" der Richtlinien bedeuten, daß der Kanzler Richtlinien aufstellt und daß die Tätigkeit der Minister allein darin besteht, diese Richtlinien ("selbständig") zu verwirklichen. Nach dieser Auffassung wäre eine Entscheidung des Ministers nur dann zulässig, wenn der Minister seine Entscheidung auf eine Richtlinie stützen könnte. Diese Auffassung vom Begriff "innerhalb" im Sinne von Art. 65 Satz 2 GG wird konsequenterweise die Zulässigkeit eines Verfassungsstreitverfahrens im Sinne von Maunz annehmen. Sie wird in der Zulässigkeit eines solchen Verfassungsstreitverfahrens die Garantie für die Selbständigkeit der Minister sehen. "Innerhalb" des Sachbereichs der jeweiligen Richtlinie müßte nach dieser Auffassung noch Raum für eine "selbständige" Entscheidung des Ministers bleiben und dieser Raum müßte durch Zulässigkeit eines Verfassungsstreitverfahrens im Sinne von Maunz gesichert werden.

Diese Auffassung von den Begriffen "innerhalb" und "selbständig" im Sinne von Art. 65 S. 2 GG kann nicht geteilt werden. Die Garantie der Selbständigkeit der Minister liegt nicht in der Zulässigkeit eines Streitverfahrens im Sinne von Maunz.

Die Selbständigkeit des Ministers besteht abgesehen von seiner ausschließlichen innerdienstlichen Ressortleitungszuständigkeit darin, daß der Minister in seinem Geschäftsbereich eine originäre Entscheidungszuständigkeit neben der originären Zuständigkeit des Kanzlers zur Richtlinienbestimmung hat. Der Entscheidungsbereich des Ministers wird eingeeengt, soweit der Kanzler Richtlinien bestimmt.¹⁸⁶⁾ Die Einengung des Entscheidungsbereichs des Ministers ist die in Art. 65 Satz 1 GG festgelegte Funktion des Kanzlers. Die Einengung ist also vom Grundgesetz grundsätz-

186) wobei eine rechtliche Verpflichtung des Ministers entsteht, die vom Kanzler gesetzten Ziele zu verfolgen

lich gewollt. Das Ausmaß dieser Einengung ist zu ermessen

1. am Umfang des Geschäftsbereichs des Ministers,
2. am Umfang der Richtlinien insgesamt, soweit sie den Geschäftsbereich des Ministers betreffen.

Der Umfang des Geschäftsbereichs des Ministers könnte einer richterlichen Prüfung unterworfen werden.

Wollte ein Richter den Umfang der Richtlinien der Politik des Kanzler "beurteilen", soweit sie einen Geschäftsbereich betreffen, so müßte er anhand einer Abschätzung aller politischen Umstände alle Handlungen des Kanzlers daraufhin prüfen, welche politischen Ziele des Kanzlers für den Minister erkennbar geworden sind, da sich die politischen Ziele des Kanzlers aus dem gesamten Verhalten des Kanzlers ergeben und da Bestimmung der Richtlinien der Politik Setzung der Ziele der Politik ist. Der Richter müßte ferner anhand aller politischen Umstände prüfen, ob dem Minister noch so viel Raum für eigene Entscheidungen verbliebe, daß man die Stellung des Ministers als "selbständig" bezeichnen könnte.

Sporadisch findet sich in der Literatur die Meinung, gerichtlich nicht nachprüfbar sei politisches Handeln, weil es wesentlich auf die Zukunft gerichtet sei. Es beruhe auf der Abschätzung der Entwicklungsmöglichkeiten. Das bedinge eine Ungewißheit politischer Entscheidungen, die nicht objektiv gerichtlich nachprüfbar sei. 187)

Bei der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1950 in München kam es zu einer Diskussion über diese Frage zwischen Kaufmann und Hans J. Wolff. In seinem Bericht über "Die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit" hatte Kaufmann ausgeführt, überall wo

187) Schindler S. 105, 109; Hans J. Wolff VVDStRL 9/120 f (Diskussionsbeitrag); vgl. auch Franz Meyer Diss. S. 170; Hans J. Wolff VerwR I § 19 II b; BVerfGE 4/157; Schindler vertritt diese Meinung zwar speziell für zwischenstaatliche Streitigkeiten; die Frage, wo die Grenzen der Gerichtsbarkeit über politische Angelegenheiten liegen, stellt sich aber für Staatsrecht und Völkerrecht gleich; vgl. Kaufmann VVDStRL 9/1 (ff)

eine Vielfalt von Interessen im Spiel sei und eine freie Abwägung dieser mannigfaltigen Interessen und Gesichtspunkte notwendig sei, höre die rechtliche und gerichtliche Prüfbarkeit auf. ¹⁸⁸⁾

Hans J. Wolff hielt dieser Auffassung entgegen, daß es für die objektive Übersehbarkeit der Interessen nicht auf die Vielheit der zu berücksichtigenden Interessen ankomme. Nicht objektiv übersehbar seien vielmehr diejenigen Interessen und Interessenwerte, deren Beurteilung von einer Zukunftserwartung, von der bloßen Vermutung zukünftiger Entwicklung abhängt und für die auch die allgemeine Lebenserfahrung keine sichere Prognose gestatte. ¹⁸⁹⁾ Im Schlußwort meinte Kaufmann, daß Wolff mit ihm im wesentlichen übereinstimme. Er (Kaufmann) könne einen wesentlichen Unterschied zwischen der "Vielheit der Gesichtspunkte" und der "Unübersehbarkeit der Lagen" nicht sehen; denn Unübersehbarkeit liege eben dann vor, wenn eine Vielheit von Gesichtspunkten in Betracht zu ziehen sei. ¹⁹⁰⁾

Gegenüber Kaufmann meint Wolff eine Unübersehbarkeit aus anderen Gründen. Der Gesichtspunkt der Zukunftserwartung ist ein (wesentlich) anderer als der der Interessenvielheit.

Die objektive Unübersehbarkeit der Teilbereiche des öffentlichen Lebens ist zunächst objektive Unvorhersehbarkeit der politischen Entwicklungen. Politik im Sinne von Art. 65 GG ist im wesentlichen Nichtherrschaft. Der Bundesregierung i.w.S. stehen zur Verwirklichung ihrer Ziele im wesentlichen nur Mittel zur Verfügung, die nichtherrschaftlicher Natur sind. Die Bundesregierung i.w.S. kann ihre Ziele im wesentlichen nicht unter der Drohung oder Anwendung unwiderstehlichen physischen Zwanges durchsetzen. Das politische Handeln der Bundesregierung i.w.S. kennzeichnet sich daher im wesentlichen als erfolgungsgewisses Streben in Richtung auf politische Ziele.

188) VVDStRL 9/9 (Sperrung von Kaufmann)

189) VVDStRL 9/120 f

190) VVDStRL 9/129

Aber die objektive Unvorhersehbarkeit der politischen Entwicklungen ist nicht das alleinige Kennzeichen der objektiven Unübersehbarkeit der Teilbereiche des öffentlichen Lebens. Die objektive Unübersehbarkeit der Teilbereiche des öffentlichen Lebens ist in gleichem Maße wie durch die objektive Unvorhersehbarkeit der politischen Entwicklungen durch die objektive Unübersehbarkeit der Verkettung der politischen Kräfte gekennzeichnet. Diese Unübersehbarkeit der Verkettung der politischen Kräfte und die Unvorhersehbarkeit der politischen Entwicklungen bedingen sich gegenseitig und bilden die Unübersehbarkeit der Teilbereiche des öffentlichen Lebens. Diese Unübersehbarkeit ist objektiv, so daß auch die allgemeine Lebenserfahrung nur objektiv ungewisse Abschätzungen politischer Fragen erlaubt.

Wegen diese objektiven Ungewißheit der Abschätzung politischer Fragen kann ein richterliches Streitverfahren nicht zulässig sein, wenn es ein Urteil herbeiführen soll, das zu einem wesentlichen Teil auf der Abschätzung politischer Fragen beruht. Macht ein Ressortminister geltend, daß die Richtlinie es ihm unmöglich mache, seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung zu leiten, so begehrt er ein Urteil, das zu einem wesentlichen Teil auf der Abschätzung politischer Fragen beruht, nämlich auf der Abschätzung der politischen Frage, welche politischen Ziele des Kanzlers für den Minister erkennbar geworden sind. Ein Verfassungsstreitverfahren im Sinne von Maunz kann daher nicht als zulässig betrachtet werden.

Ein Organstreit gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit Art. 65 Satz 2 GG ist jedoch zulässig bei einem Streit, bei dem der Kanzler die originäre Entscheidungszuständigkeit der Minister bestreitet. Antragsteller im Sinne von § 63 BVerfGG können unter den Voraussetzungen des § 64 BVerfGG Kanzler und (ein, mehrere oder alle) Minister sein.

Weiter ist ein Organstreit gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit Art. 65 Satz 2 GG zulässig, wenn der Kanzler geltend macht, er sei befugt, unmittelbar in den innerdienstlichen Bereich eines Ministeriums einzugreifen. Antragsteller im Sinne von § 63 BVerfGG können unter den Voraussetzungen des § 64 BVerfGG ebenfalls Kanzler und (ein, mehrere oder alle) Minister sein.

Schluß

Ergebnisse der Erörterungen

1. Was unter "Richtlinien der Politik" im Sinne der Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG zu verstehen ist, kann sich nur aus einer Bestimmung des Begriffes "Politik" im Sinne des Art. 65 GG in der Weise ergeben, daß eine Bestimmung des Begriffes "Richtlinien der Politik" nachprüfbar ist. Die Bestimmung des Begriffes "Richtlinien der Politik" hat daher mit der Bestimmung des Begriffes "Politik" im Sinne des Art. 65 GG zu beginnen (S. 3)
2. Eine allgemeingültige juristische Bestimmung des Begriffes "Richtlinie(n)" ist hier nicht erforderlich. An die Bestimmung des Begriffes "Politik" hat sich unmittelbar die Bestimmung des Begriffes "Richtlinien der Politik" anzuschließen (S. 4)
3. Politik ist Leitung und Gestaltung des öffentlichen Lebens (S. 5 ff)
4. Die Sätze 1 und 2 des Art. 65 GG weisen der Bundesregierung i.w.S. die selbständig für sich bestehende Zuständigkeit "Politik" zu und regeln die Willensbildung für den Bereich dieser Zuständigkeit (S. 7 ff)
5. Die Zuständigkeit "Politik" stellt sich im wesentlichen als Nichtherrschaft dar (S. 7 ff)
6. Die Zuständigkeit "Politik" ist eine umfassende Allzuständigkeit; sie erstreckt sich auf alle Teilbereiche des öffentlichen Lebens. (S. 33)
7. Die Bundesregierung ist rechtlich verpflichtet, rechtliche Bindungen der "Politik" zu "beachten" (Prinzip materieller Rechtsstaatlichkeit, Gemeinwohl, Sozialstaat-Klausel, Rechtspflicht zu bundesfreundlichem Verhalten, Wiedervereinigungsgebot) (S. 33 ff)
8. Die Bestimmung von Inhalt und Grenze des Begriffes Politik im Sinne von Art. 65 GG muß als Grundlage einer Untersuchung

dienen, worum es sich bei dem Begriff "Richtlinien der Politik", vom Begriff "Politik" her gesehen, handeln kann. Eine solche Untersuchung muß von der Frage ausgehen, ob der Begriff "Richtlinien der Politik" so bestimmt werden muß, daß sich ausschließliche Zuständigkeitsbereiche von Kanzler und Minister ergeben (S. 38)

9. Richtlinien der Politik können nicht als Normen definiert werden. Richtlinien der Politik sind weder generelle noch abstrakte Sätze (S. 40 ff). Den Richtlinien der Politik fehlt im wesentlichen ein Merkmal der Normen, die Starrheit der Geltung (S. 43 ff)
10. Die aus dem Amerikanischen stammende Unterscheidung "policy determination - policy execution" kann nicht zur Abgrenzung ausschließlicher Zuständigkeitsbereiche von Kanzler und Minister dienen, da sich der Begriff "policy determination" nicht exakt bestimmen läßt (S. 45 ff)
11. Die Zuständigkeit des Kanzlers nach Art. 65 Satz 1 GG, die Richtlinien der Politik zu bestimmen, bedeutet, daß der Kanzler zuständig ist, die Ziele der Politik zu setzen. Die Ziele der Politik lassen sich nicht in der Weise unterscheiden, daß eine Abgrenzung ausschließlicher Zuständigkeitsbereiche von Kanzler und Minister erreicht wird (S. 47 ff)
12. Der Kanzler ist unmittelbar handelnder Politiker. Es ist nicht notwendig, daß er jede politische Außenwirkung den Ministern überläßt (S. 56 f)
13. Die politischen Ziele des Kanzlers ergeben sich aus seinem gesamten Verhalten. Richtlinienbestimmung ist (dauernde) Aktion (S. 57 ff)
14. Die Selbständigkeit des Ministers gibt diesem eine originäre Zuständigkeit, eigene Entscheidungen neben die Richtlinien des Kanzlers zu stellen (S. 60 ff). Die Selbständigkeit des Ministers macht unmittelbare Eingriffe des Kanzlers in den innerdienstlichen Bereich der ministeriellen Geschäftsleitung unzulässig (S. 63)

15. Die Selbständigkeit gibt dem Minister kein Eingriffe des Kanzlers abwehrendes "Recht" in dem Sinne, daß sie die Zuständigkeit des Kanzlers zur Aufstellung der Ziele der Politik einschränkt. Die Selbständigkeit bedeutet eine rechtliche Verpflichtung des Kanzlers im Sinne eines Leitprinzips seines Ermessens (S. 63 ff)
16. Die Zuständigkeit des Kanzlers zur Bestimmung der Richtlinien der Politik schließt die Zuständigkeit ein, zu er-messen und zu entscheiden, ob im Einzelfall das Prinzip der Vereinheitlichung der Politik der Bundesregierung i.w.S. (Bestimmung der Richtlinien der Politik) oder das Prinzip der Wahrung des Prestiges der Minister (Selbständigkeit) anzuwenden ist zur Erreichung möglichst wirkungsvoller Politik (S. 68)
17. Die Zuständigkeit des Kanzlers, die Richtlinien der Po-litik zu bestimmen, beinhaltet eine Zuständigkeit zur Auf-sicht über die politische Tätigkeit der Minister. Die Auf-sicht des Kanzlers sichert die notwendige Vereinheitli-chung der Politik der Bundesregierung i.w.S. (S. 68 ff)
18. Kanzler und Minister sind zur Zusammenarbeit verpflichtet (S. 70 f)
19. Richtlinien- " B e s t i m m u n g " ist Einflußnahme auf den Willen der Minister. Die Intensität dieser Einflußnahme hängt davon ab, ob Machtmittel entweder dem Kanzler zur Durchsetzung seines Willens oder den Ministern zur Abwehr gegeben sind (S. 72)
20. Der Kanzler hat gemäß Art. 64 Abs. 1 GG das Recht, dem Bun-despräsidenten die Entlassung eines Ministers vorzuschlagen. Der Bundespräsident muß dem Entlassungsvorschlag nachkommen (S. 72 ff)
21. Wenn ein Ressortminister geltend macht, daß die Richtlinie es ihm unmöglich mache, seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung zu leiten, ist ein "Organ-streit ... gemäß Art. 65 in Verbindung mit Art. 93 Abs. 1 GG" entgegen der Ansicht von Maunz nicht zulässig (S. 76 ff)

22. Zulässig ist ein Organstreit gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit Art. 65 Satz 2 GG, wenn der Kanzler die originäre Entscheidungszuständigkeit der Minister bestreitet, und dann, wenn der Kanzler geltend macht, er sei befugt, unmittelbar in den innerdienstlichen Bereich der ministeriellen Geschäftsleitung einzugreifen (S. 80)

Lebenslauf

Am 4. April 1935 wurde ich in Kaukehmen Ostpr. als Sohn des Amtsgerichtsrates Paul Liedtke und seiner Ehefrau Hanna geboren. Ich bin deutscher Staatsangehöriger.

Am 24. Februar 1955 erwarb ich in Duisburg das Reifezeugnis des Landfermann-Gymnasiums. Ich studierte vom Sommersemester 1955 bis zum Sommersemester 1958 Rechtswissenschaft - drei Semester in Köln, ein Semester in München, die letzten Semester in Münster.

Am 2. Mai 1959 habe ich beim Oberlandesgericht Hamm die 1. juristische Staatsprüfung bestanden.

